

Muliani Samiri

MODEL JARINGAN DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Teori dan Praktek



MODEL JARINGAN DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN (Teori dan Praktek)

Muliani Samiri

Mujahid
Berjuang Menuju Mardwatillah

© 2019

Model Jaringan dalam Implementasi Kebijakan
(Teori dan Praktek)

Penulis:

Muliani Samiri

ISBN: 978-979-762-804-8

Setting/Layout:

Mujahid Grafis

Desain Cover:

Mujahid Grafis

Penerbit

Mujahid Press

Jl. Tambakan No. 06 Bojongsunci Pameungpeuk
Bandung 40376

Telp./Fax. (022) 5943620 SMS. 081 2205 6466

e-mail: admin@mujahidpress.com

URL: [//www.mujahidpress.com](http://www.mujahidpress.com)

Anggota IKAPI Jabar No. 144/JBA/04

Cetakan I: 2019

Hak Cipta dilindungi Undang Undang
Dilarang memperbanyak sebagian atau
seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

Mujahid
Berjuang Menuju *Mardhatillah*

PRAKATA

Alhamdulillah segala puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT atas rahmat, karunia dan hidayahnya sehingga penulisan buku ini dapat terselesaikan. Buku ini merupakan sebahagian dari hasil penelitian saya, sehingga sepatutnyalah saya mengucapkan banyak terimakasih kepada pihak-pihak yang sangat berjasa sehingga tulisan ini bisa terwujud, terkhusus kepada Prof, Deddy T. Tikson Phd, Dr Tahir Haning, M.Si, Prof Dr Kausar Bailusy MA, , Prof Dr. Suratman, M.Si., Dr. Alwi, M.Si, Dr Muhammad Yunus, M.Si dan Prof Dr Haedar sebagai penguji eksternal atas segala bimbingan dan arahan beliau sehingga tulisan ini bisa selesai dan bisa terwujud dalam bentuk buku.

Terima kasih yang tulus dan sebesar-besarnya saya khaturkan kepada kedua orang tua penulis H. Samiri dan Hj. Marhawi, mertua Muh. Kasim andi Makka (almarhum) dan Hj Marawiah atas segala dukungan moril dan materilnya serta doa yang tulus yang tak henti-hentinya di berikan kepada penulis. Teristimewa buat suamiku tercinta Adil Kasim SH.,MH atas segala doa dan dukunganya selama ini baik moril maupun materil. Serta anak-anakku tersayang Muhammad Alif Adimulia Putra, Aliya Datu Adimulia Putri, Almira Nur Adimulia Putri dan alysa Fazila Adimulia Putri atas doa dan pengertiannya, semoga karya ini dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi perkembangan ilmu pengetahuan sosial dan dunia ilmu pengetahuan pada umumnya.

Sebagai penutup, Buku ini masih jauh dari kesempurnaan itu tidak lain karena keterbatasan penulis oleh karena saran dan kritik yang konstruktif sangat diperlukan demi penyempurnaan pada penerbitan berikutnya.

Makassar Januari 2019

Penulis

Muliani S

Dari penerbit	i
Prakata	ii
Daftar isi	iii
Bab I. PENDAHULUAN	1
Bab II. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	8
A. Model Implementasi Kebijakan Publik	8
1. Model Top-Down	8
a. Donald Van Meter & Carl Van Horn.	12
b. George Edward III	16
c. Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun	17
d. Danial Mazmanian dan Paul Sabatier	20
e. Model Marilee S. Grindle (1980)	24
2. Model Botton-Up	27
a. Model Lipsky 1971	28
b. Elmore (1979)	30
c. Benny Hjern & David Porter (1981)	31
3. Model Hybrid	33
Bab III PERAN ADMINISTRATOR DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	37
Bab IV MODEL JARINGAN DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	65
Bab V ANALISIS STAKEHOLDER DAN MANAJEMEN STAKEHOLDER	90
	v

Bab VI . JOINT VISIONING DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	101
Bab VII ANALISIS JARINGAN DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	120
1. Assessment Kontekstual-memahami konteks lingkungan, mengidentifikasi stakeholder dalam implementasi kebijakan .	138
2. <i>Joint Visioning</i> dalam Implementasi Kebijakan	148
DAFTAR PUSTAKA	155
BIODATA PENULIS	159

BAB I

PENDAHULUAN

Realitas implementasi program sektor publik saat ini cukup simpel: suatu implementasi yang dilaksanakan untuk “meningkatkan publik good” membutuhkan keterlibatan *stakeholder* dari berbagai organisasi publik dan swasta. Masalahnya adalah bahwa konsep implementasi program yang mengacu pada pendekatan kelembagaan, *top down* dan sentralis tidak dapat dipertahankan lagi (Schroeder, 2001). Karena pendekatan ini masih terlalu menitikberatkan pada sudut pandang pembuat kebijakan.

Bahwa dengan menyediakan prasyarat – prasyarat sukses sebuah implementasi yang telah dihitung dan dianalisis dengan cermat oleh pembuat kebijakan dan pelaksana tingkat atas (*high level bureaucrazy*), kebijakan dengan sendirinya akan lebih berhasil dalam implementasinya. Pendekatan ini melupakan peran pelaksana tingkat bawah yang pada kenyataannya justru lebih banyak berperan. Dalam implementasinya, pendekatan ini juga hanya bersifat terbatas pada ruang dan waktu serta permasalahan yang serupa. Padahal sebagaimana diketahui variasi masalah kebijakan yang luas, serta ruang dan waktu pemerintahan yang berbeda, akan membawa perbedaan pula dalam memecahkan masalahnya. Di tengah lingkungan dengan masalah yang sangat kompleks, motif keterlibatan yang berbeda-beda, dan tidak ada entitas yang mampu merangkul semua pihak, ide tradisional yang berkaitan dengan manajemen dan implementasi organisasi atas tujuan bersama, lini otoritas, dan rentang kendali sangat sulit diterapkan. (Schroeder, 2001)

Pentingnya konteks dalam implementasi kebijakan atau program tidak bisa diremehkan. Meskipun banyak administrator di bidang administrasi publik telah beralih dari acuan positivis ke acuan realistik. Peralihan tersebut tidaklah berarti sebagai respon berubahnya konteks yang dihadapi administrator yang menjalankan pemerintahan dan cara konteks tersebut mengubah ide-ide atas fungsi pemerintahan tiga dekade lalu (Mosher, 1982; Salamon, 1981; Kettl, 1993). Artinya, apa yang diyakini “*getting things done*” dalam sektor publik telah mengalami perubahan. Konteks tindakan tersebut telah diubah dari pengaturan organisasi bersatu ke pengaturan yang lebih tepat digambarkan sebagai sebuah jejaring (Schroeder, 2001).

Dalam buku *Managing Complex Networks*, Kickert, et. al. (1997) menguraikan suatu analisis terperinci tentang pematangan administrasi publik meninggalkan model “kaidah sentral rasional” tradisional ke model multi aktor ke konsep governance jejaring. Selain itu, masih banyak lagi diskursus dalam literatur Amerika akhir tahun 1970-an dan tahun 1980-an tentang konsep model governance “Top-Down” vs “Bottom-Up”.

Model pemerintahan pusat yang rasional atau **Top-Down** ditandai dengan perbedaan antara politik dan administrasi dalam proses pembuatan kebijakan (decision making) dan tata kelola pemerintahan. Politik diartikan sebagai pencapaian konsensus para pihak politik terhadap kebijakan, sementara administrasi adalah mengaplikasikan pengetahuan ilmiah untuk mendesain ukuran-ukuran kebijakan dan implementasi suatu program; proses *governance* adalah proses pengambilan keputusan yang bersifat otoritatif, dan implementasi adalah bersifat non politik, teknik dan

secara potensial dapat diprogramkan (Landau, 1979; Sabatier, 1986; Wamsley & Schroeder, 1996; Kickert, et.al., 1997). Model ini juga telah disebut sebagai model tradisional administrasi manajemen karena berfokus secara eksplisit pada hubungan antara agen dan obyek yang harus dibimbing atau dikontrol. Proses kebijakan adalah suatu proses di mana aktor berusaha mempertahankan garis pemisah antara politik dan administrasi-antara mereka yang membuat aturan dan mereka yang menjalankan aturan itu.

Pendekatan *top down* ini berisi gagasan bahwa implementasi menjadikan orang melakukan apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem dan implementasi adalah soal pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang telah ditetapkan oleh hipotesis kebijakan (*Pressman dan Wildavasky, 1973*). Ada lima syarat untuk implementasi yang sempurna dalam pendekatan *top down* dikemukakan oleh (*Christopher Hood, 1976* dalam *Parson (2008)*) yaitu,(1) implementasi ideal itu adalah produk dari organisasi yang padu seperti militer, dengan garis otoritas yang tegas; (2) norma-norma akan ditegakkan dan tujuan ditentukan; (3) orang-orang akan melaksanakan apa yang diminta dan diperintahkan; (4) harus ada komunikasi yang sempurna didalam dan di antara organisasi; (5) tidak ada tekanan waktu.

Dalam penerapannya, pendekatan *Top-Down* memiliki banyak kelemahan (*Elmore, 1979; Landau, 1979; Barrett & Fudge, 1981; Hanf, 1982; Hjern & Hull, 1982; .. Wamsley, et al, 1996*). Kelemahan yang paling jelas ketika diterapkan pada pemerintahan demokratis adalah: pendekatan ini mengasumsikan

bahwa terdapat agen sentral dari tingkat atas artinya, aktor utamanya adalah pembuat kebijakan di bagian atas, sedangkan semua aktor lainnya dipandang berpotensi menghalangi ditegakkannya ketaatan. Sikap, nilai, dan kepentingan aktor yang bertanggung jawab atas implementasi kurang diperhatikan. Selain itu pendekatan tersebut tidak berlaku jika tidak ada kebijakan dominan, tetapi berlaku pada lembaga manakala di mana sejumlah stakeholder tidak berperan secara maksimal (*Sabatier, 1986*). Masalah ketiga dengan model ini adalah bahwa pendekatan ini mengasumsikan perbedaan yang jelas antara perumusan dan pelaksanaan kebijakan. (*Schroeder, 2001*). Jadi model *Top Down* ini penekanannya lebih banyak dikenakan pada definisi tujuan yang ditentukan dari atas, bukan pada peran pekerja di lapangan.

Selain itu, terdapat pendekatan *Bottom Up* yang dikembangkan sebagai reaksi langsung terhadap kekurangan yang dirasakan pendekatan *Top-Down*. Disebut pendekatan “Bottom-Up” karena perspektif yang digunakan adalah perspektif lembaga yang mengimplementasikan atau kelompok sasaran, kebalikan dari agent sentral. Kepentingan aktor lokal itulah yang menjadi dasar evaluasi kebijakan publik dan pelaksanaannya. Berbeda jauh dengan pendekatan “Top Down”. Pendekatan ini memastikan bahwa perumusan kebijakan dan pelaksanaannya adalah proses politik. Model analisa *Bottom-up* dikembangkan oleh Benny Hjern dan rekannya, Porter, Hanf, dan Hull dalam penelitian akhir 1970-an dan awal 1980-an. Model ini dikendalikan oleh kebutuhan beroperasi di wilayah kebijakan dengan multi aktor publik dan swasta. Model ini meski berusaha mengatasi kekurangan pendahulunya, namun ternyata mengecewakan juga. Karena sama

dengan pendahulunya, agak kurang konsisten dan berat sebelah. Mirip dengan model *Top Down*, model ini cenderung memaksakan kemampuan satu pihak untuk meremehkan kemampuan pihak lainnya, dalam hal ini pihak-pihak yang ada di luar.

Model lain yang dikenal dalam implementasi kebijakan adalah *model Hybrid*. Parsons (2008) mencoba mengklasifikasikan model Hybrid/Sintesa yaitu: (1) Implementasi sebagai evolusi (Majone & Wildavsky, 1978), (2) sebagai pembelajaran (Browne & Wildavsky, 1984), (3) sebagai kontinum kebijakan tindakan (Lewis & Flynn, 1978, 1979; Barret & Fudge, 1981), (4) sebagai analisis interorganisasional (Hjern, 1982, Hjern & Porter, 1981) (5) implementasi dan tipe kebijakan (Ripley & Franklin 1982), (6) sebagai bagian dari subsistem kebijakan (1986 an), dan (7) sebagai manajemen sektor publik (Hughes, 1994).

Model hybrid pada hakikatnya ingin menegaskan bahwa tidak ada model perspektif yang bisa diterapkan pada setiap masalah implementasi. Tiap kategori kebijakan memiliki kekhasan tersendiri sehingga pendekatannya pun harus disesuaikan dengan kondisi tersebut. Model sintesa ini sangat beragam mulai dari yang hanya mengemukakan variabel yang dianggap mempengaruhi implementasi. Kategori model ini sesungguhnya dilakukan hanya untuk mempermudah pengkategorian berbagai pendekatan studi implementasi yang muncul belakangan. Sedangkan Persoalan dalam kerangka *Top Down* dan *Bottom Up* adalah bahwa kedua pendekatan tersebut menyederhanakan kompleksitas implementasi.

Dengan demikian, dapat mengurangi dan memecahkan masalah dalam “kepentingan publik”. Yang dimaksud dengan “publik” mencakup banyak jaringan aktor, yakni; sebagian besar

aktor itu belum siap menerima pengaruh suatu lembaga pemerintah, agar suatu implementasi kebijakan dapat berhasil dilaksanakan, usaha-usaha bersama yang mengkombinasikan berbagai sumber daya (Ekonomi dan Politik) dari berbagai aktor sangat diperlukan. Dalam hal ini, tak seorang pun aktor yang dapat memecahkan masalah sendiri maupun memaksa orang lain menerima penawarannya, sehingga kebutuhan akan konseptualisasi “network” muncul. Jaringan tersebut terdiri dari individu, fokus group, organisasi publik, organisasi swasta, non-profit, dll. (Schrooder,2001). Dengan kata lain, bahwa untuk mencapai tujuan pelaksanaan kebijakan dalam pengaturan organisasi yang kompleks, perlu suatu pendekatan baru. Pendekatan ini harus bekerja untuk memenuhi peran besar ekstra-organisasi aktor, peran administrator baru sebagai jaringan fasilitator,dan tetap memberikan kemampuan untuk merencanakan dan melaksanakan proyek.

Model ini memperkenalkan peran baru bagi pemerintah sebagai "fasilitator jaringan" subjek yang bukan saja sebagai agen eksekutif yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program, melainkan juga bertanggung jawab untuk menciptakan insentif dan membangkitkan kerjasama antar pemangku kepentingan, dan untuk mengidentifikasi hambatan yang terjadi. Artinya bahwa kelompok ini bekerja secara kolektif. Ini berarti bahwa sebuah jaringan kebijakan multi organisasi, multi sektor berusaha untuk memaksimalkan pengaruh dan sumber daya yang dimiliki, Schrooder (2001). Peran baru administrator dalam model jaringan implementasi kebijakan publik akan di kaji lebih mendalam di dalam buku ini dengan mengangkat studi

pelaksanaan model jaringan implementasi kebijakan program pengembangan rumput laut di Kabupaten Bulukumba.

BAB II.

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Implementasi kebijakan semakin bersifat lintas organisasi, yang terdiri atas individu, kelompok kepentingan, organisasi publik, organisasi swasta, nirlaba, dan sebagainya. Strategi dan tindakan bagi aktor-aktor lain tidak lagi ditentukan oleh kewenangan satu orang, proses kebijakan tak lagi dipandang sebagai implementasi tujuan-tujuan yang telah dirumuskan, sebaliknya ia adalah proses interaksi dimana aktor tersebut bertukar informasi tentang masalah, preferensi dan sarana, dan tarik-menarik tujuan dan sumber daya. Konteks “*getting things done*” pada sektor publik berubah dari konteks organisasional tunggal menjadi konteks jaringan multi-organisasional. Oleh sebab itu, harus direspon secara manajerial.

A. Model Implementasi Kebijakan

Pada awal sub bab ini akan dibahas model implementasi kebijakan mulai dari Model Top-Down, ke Bottom-up, hingga Jejaring sampai akhirnya bertemu dengan model multi organisasional, multi sektor untuk tujuan implementasi kebijakan.

1. Model Top-Down

Model governance “Top-Down” adalah suatu proses pengambilan kebijakan publik dan tata kelola pemerintahan yang ditandai dengan perbedaan antara politik dan administrasi. Politik diartikan sebagai pencapaian konsensus para pihak politik terhadap kebijakan, sementara administrasi adalah penerapan pengetahuan ilmiah untuk mendesain langkah-langkah kebijakan dan implementasi suatu program. Proses governance adalah suatu proses pengambilan keputusan yang bersifat otoritatif, dan

implementasi adalah non politik, teknik dan diprogramkan (Landau, 1979; Sabatier, 1986; Wamsley & Schroeder, 1996; Kickert, et.al., 1997).

Model *Top Down* juga disebut sebagai model manajemen administratif “konvensional” karena semata-mata berfokus pada hubungan antara agent dan objek yang akan “mengarahkan” atau “dikendalikan”. Proses kebijakan adalah sesuatu proses di mana para aktor berusaha mempertahankan garis pemisah antara politik dan administrasi, antara mereka yang membuat aturan dengan mereka yang menjalankan aturan. Fase implementasi dianggap sebagai aktivitas nonpolitik, teknikal dan secara potensial dapat diprogramkan. Usaha memisahkan politik dari administrasi tentu bukan hal baru. *Sun Tzu*, penulis militer dan manajemen klasik *The Art of Warfare* kira-kira sekitar tahun 400 SM, menyatakan bahwa “penguasa yang menentukan rencana sementara jenderal yang menjalankannya” (Wee et.al 1991 dalam Schrooder 2001). Dalam literatur administrasi publik, pembagian konseptual tersebut seringkali dihubungkan dengan tulisan ilmiah abad xx masa revolusi industri. Mungkin pemisahan konsep tersebut sudah ada sejak zaman dahulu kala ketika kepala suku memerintah seseorang untuk melakukan sesuatu karena kepala suku tidak ingin sendiri melakukannya. Pembagian konsep yang diartikan sebagai peran memerintah dan peran melaksanakan telah banyak berubah setelah revolusi industri. Apa yang berubah, dalam istilah *Sun Tzu*, adalah konsep tentang jenderal mampu (capable general). Bagi *Sun Tzu*, pimpinan politik memberi perintah misalnya “maju dan kalahkan musuhku”. Jenderal dalam kasus ini diberi hak diskresi tingkat tinggi untuk menentukan sub tujuan yang akan dicapai serta

strategi dan perilaku yang dipakai untuk mencapai tujuan tersebut. Kata “capable”, memiliki arti yang luas dan bermacam-macam. Menurut tulisan ilmuwan abad xx, jenderal “capable” atau dalam kasus ini administrator adalah satu-satunya orang yang memiliki diskresi untuk menerapkan teknik manajemen ilmiah dalam rangka mencapai efisiensi maksimum. Dengan demikian, peran administrator “capable” tentu terbatas dan sempit. Asumsi tak terpisahkan dari kasus ini yang sebelumnya diambil dari kisah jenderal “capable” *Sun Tzu* bagaimanapun juga di zaman modern sekarang ini para aktor politik yang memberikan perintah kepada para administrator. Jika perintah dilihat dalam iklim kekuasaan yang secara konstitusional bersifat demokrasi, dimana direktifnya tak sespesifik ketimbang perintah pemimpin politik Sun Tzu (misalnya maju dan kalahkan musuh, atau maju dan atasi masalah kenakalan remaja), barulah in adekuasi peran sempit dan terbatas itu akan betul-betul terlihat (*Schroeder,2001*).

Dalam riset implementasi, dengan meminjam model implementasi “*Top-Down*” Mazmanian dan Sabatier, penyebab gagalnya implementasi bisa dilihat dengan memulai keputusan kebijakan dari ‘atas’ dan mengajukan empat pertanyaan untuk meningkatkan detail pemahaman menggali ‘ke bawah’. Pertanyaannya adalah: (1) Apakah tindakan para pejabat dan kelompok sasaran sesuai dengan tujuan dan prosedur keputusan ? (2) Sejauh mana tujuan itu tercapai? (3) Faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi output dan input kebijakan? (4) Bagaimana kebijakan itu direformulasi berdasarkan pengalaman lapangan? (Sabatier 1986).

Empat pertanyaan tersebut di atas mengarah kepada sejauh mana tindakan para pelaksana kebijakan, apakah sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Agar implementasi berhasil, menurut model ini, ada enam syarat yang harus dipenuhi, yaitu : (1) Tujuan jelas dan konsisten. (2) Teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan. Masalah yang dihadapi memiliki teori sebab akibat yang cukup. (3) proses implementasi diurut secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. (4) Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen yang menggunakan kebijaksanaan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan. (5) Dukungan dari kelompok kepentingan masyarakat umum. (6) Perubahan kondisi sosial ekonomi tidak mengurangi dukungan politik maupun teori sebab akibatnya (Sabatier 1986)

Secara umum model *Top Down* ini mengabaikan sifat inheren politis yaitu aspek-yang paling penting dari pemerintahan yang dikenal sebagai administrasi atau implementasi kebijakan. Selain itu, upaya mencapai koordinasi dan kendali sentral pada akhirnya mengarah pada semakin kentalnya birokrasi dan menurunnya efektivitas dan efisiensi (Landau; Van Gunsteren 1976; Hanf dan Toonen 1985). Martin Landau dan Russel Stout (1979) dalam Parson (2008) mencoba menyimpulkan dalam tulisannya yaitu:

“Kita mulai dengan sebuah visi: jika sebuah domain tugas dipetakan menjadi logika formal, dan jika logika itu

memerintah perilaku suatu organisasi yang besar dan kompleks, barulah organisasi itu menjadi mesin keputusan yang operasinya tidak ambigu dan outputnya bukan sesuatu yang baru. Menciptakan organisasi seperti itu adalah prestasi monumental, membutuhkan kecerdasan perintah setan Laplace; atau kata Madison, “system yang baik, bukan untuk manusia”.

Sifat “non efektivitas” dari pendekatan *Top-Down* ini adalah ketika tujuan usaha implementasi jelas dan aturan memadai dan otoritas fiskal sudah ada. Karena itulah, komentar Landau dan Russel sedikit tidak adil karena menganggap model *Top Down* governance berlaku pada semua situasi. Padahal dalam berbagai lingkungan, “mesin keputusan” mungkin sangat cocok terutama di lingkungan aplikasi yang stabil dan jelas. Akan tetapi, sistem yang baik belum tentu berlaku pada suatu lingkungan dimana terdapat sedikit kesepakatan mengenai tujuan, tidak ada pusat otoritas dan tidak ada garis pendanaan yang jelas.

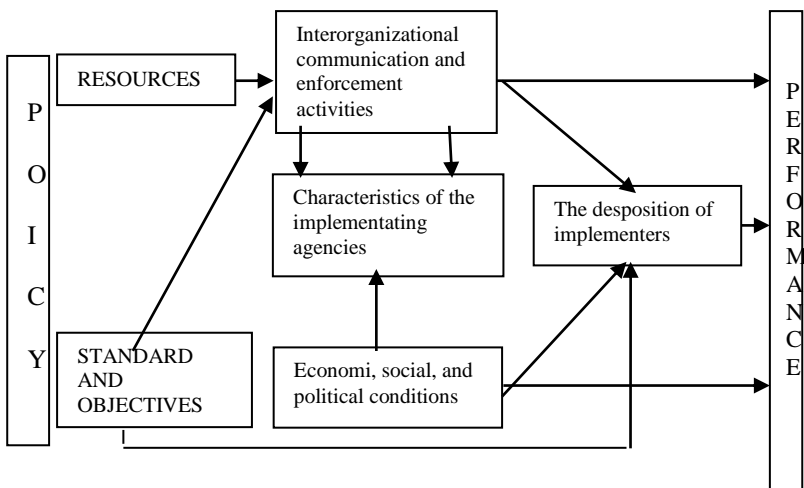
Pendekatan *Top-Down* ini memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang tercakup dalam *Emile* karya *Rousseau* bahwa :”segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan sang pencipta, segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia (*Parson*, 2008). Model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem dan implementasi adalah soal pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang telah ditetapkan oleh hipotesis kebijakan (*Presman dan Wildavsky*,1973). Model rasional pada dasarnya adalah

sebuah teori preskriptif dalam pengertian yang biasa dijumpai dalam Taylorisme dan manajemen ilmiah dan karenanya dapat dikritik.

Beberapa ahli yang mengembangkan model *Top-Down* adalah sebagai berikut:

a. Donald Van Meter & Carl Van Horn.

Model yang dikembangkan oleh Meter dan Horn (1975) yang disebut sebagai *A model of the policy implementation process*.



Gambar 2.1 Model Donald Van Meter & Carl Van Horn

Sumber: Nugroho 2009

Menurut Meter dan Horn ada beberapa variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yakni :

- 1) Standar dan sasaran kebijakan, standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang menjadi ukuran yang hendak dicapai oleh suatu program atau kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas, terukur agar mudah untuk merealisasikannya. Jika

standar dan ukuran kebijakan tidak jelas maka akan sulit merealisasikan kebijakan tersebut.

- 2) Sumberdaya , implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumber daya manusia maupun sumberdaya alam. Keberhasilan dalam proses implementasi sangat bergantung kepada sejauh mana sumber daya tersebut mampu dimanfaatkan dengan baik.
- 3) Hubungan antar organisasi, dalam melaksanakan implementasi suatu program terkadang melibatkan instansi-instansi lainnya oleh karena perlu dukungan dan koordinasi dengan beberapa instansi tersebut agar program tersebut berjalan dengan lancar.
- 4) Karakteristik agen pelaksana/implementor, hal ini mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola hubungan yang terjadi. seberapa besar dukungan struktur organisasi birokrasi ,dalam implementasi suatu program.
- 5) Kondisi ekonomi, sosial dan politik, mencakup lingkungan yang dapat mendukung kesuksesan implementasi suatu program. Lingkungan yang dimaksud adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan.
- 6) Kecenderungan (dispotition) pelaksana/implementor

Lowi (Wayne Parsons 2008) Van-Meter & Van Horn mengatakan bawa efektivitas implementasi akan bervariasi di antara tipe dan isu kebijakan. Faktor utama dalam implementasi –

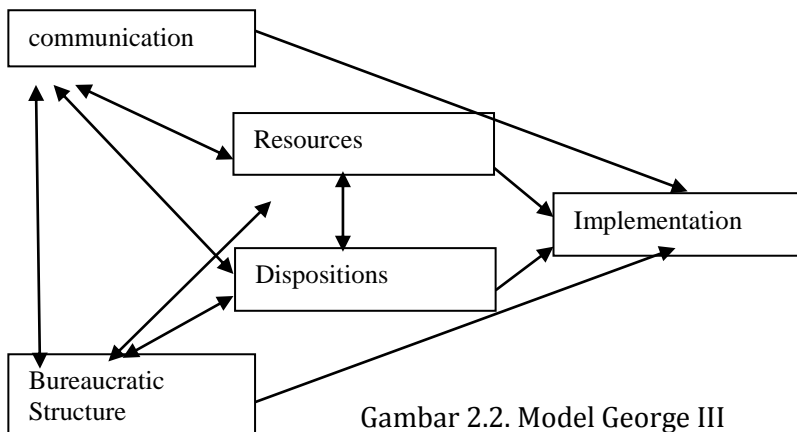
perubahan, kontrol dan pemenuhan menurut mereka menunjukkan bahwa jika ada tingkat konsensus yang tinggi dan banyak dibutuhkan perubahan, maka implementasi kebijakan akan lebih sukses.

Dengan memanfaatkan konsep tersebut, permasalahan yang perlu diperhatikan adalah masalah-masalah apa yang terjadi dalam perubahan suatu organisasi. Apakah masalah tersebut bersangkutan paut dengan kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan dan seberapa jauh keterikatan setiap orang atau kelompok dalam suatu organisasi.

Ripley dan Franklin dalam Parson (2008) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi relatif tidak sulit apabila kebijakannya bersifat distributif, kebijakan regulatifnya moderat, dan kebijakan redistributifnya rendah. Berbagai areal kebijakannya mempunyai pola hubungan yang berbeda-beda, yang berarti bahwa area redistributifnya terdapat lebih banyak tawar-menawar dan politik dibandingkan di area distributif di mana mungkin ada tekanan kontrol yang besar. Ingram (1978) mengaitkan pola hubungan ini dalam term biaya pembuatan keputusan, struktur perundangan, pendekatan yang tepat, kriteria evaluasi, dan variabel kritis. Sedangkan pendapat Ripley dan Franklin lebih menekankan kepada bagaimana kebijakan distributif lebih tinggi sehingga berbagai areal kebijakan mempunyai hubungan yang tidak sama antara satu dengan yang lain

b. George Edward III

George Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edward III (1980), implementasi kebijakan dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Selanjutnya, dikemukakan ada empat variabel dalam pencapaian keberhasilan implementasi yaitu: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.



Gambar 2.2. Model George III

Sumber: Jamaluddin (2011)

Keempat variabel tersebut yang dibangun oleh Edward III memiliki keterkaitan satu sama lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program kebijakan, semuanya saling terkait satu variabel akan mempengaruhi variabel yang lain.

c. Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun

Pendekatan *Top-Down* ini juga dikembangkan oleh *Brian W. Hogwood* dan *Lewis A. Gunn*. (1983). Model ini disebut sebagai “*The top down approach*”.

Menurut *Hogwood* dan *Gunn* (1984) untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna, diperlukan beberapa persyaratan antara lain:

- 1) Situasi di luar agen implementasi tidak menimbulkan pembatasan yang melumpuhkan. Artinya, bahwa terkadang dalam mengimplementasikan suatu kebijaksanaan sering kali menimbulkan hambatan-hambatan di luar jangkauan wewenang kebijaksanaan dan badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut mungkin bersifat fisik ataupun bersifat politis, dalam arti bahwa baik kebijaksanaan maupun tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melaksanakannya tidak diterima atau tidak disepakati oleh berbagai pihak yang mempunyai kepentingan dengan kebijaksanaan tersebut. Sehingga dapat menghambat terlaksananya suatu kebijaksanaan.
- 2) Waktu yang cukup dan sumber daya yang memadai harus tersedia untuk program. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, perlu mempunyai program-program yang langsung menyentuh kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, perlu dipersiapkan waktu yang cukup untuk pelaksanaan program tersebut. Demikian pula sumber daya yang cukup memadai baik itu sumber daya alam nya maupun sumber daya manusianya. Syarat kedua ini agak bertolak belakang dengan syarat pertama. Dalam implementasi suatu kebijakan sering mengalami hambatan-hambatan yang memerlukan penanganan sehingga memakan waktu yang banyak.

- 3) Tidak ada batasan dalam sumber daya secara keseluruhan, dan setiap tahap dalam proses implementasi membutuhkan kombinasi sumber daya yang tersedia. Artinya, bahwa kita harus menyiapkan sumber daya yang berkualitas untuk dapat memperlancar jalannya kebijakan yang telah dibuat. Dengan tersedianya sumber daya yang berkualitas membuat implementasi suatu kebijakan berjalan dengan lancar.
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab akibat yang valid. Sebelum mengimplementasikan suatu kebijakan, perlu merancang bagaimana kebijakan yang akan dibuat. Sebelum kebijakan itu dibuat perlu melihat kondisi di lapangan. Apa yang menjadi masalah masyarakat dan bagaimana solusi pemecahan masalah tersebut, penting diketahui sebelum mengimplementasikan suatu kebijakan sehingga ketika tiba pada pelaksanaan kebijakan tersebut tidak menemui kendala yang berarti. Dalam kaitan ini, *Pressman dan Wildavasky* (1973) menyatakan secara tegas bahwa kebijaksanaan pemerintah pada hakikatnya adalah memuat hipotesis (sekalipun tidak secara eksplisit) mengenai kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang diramalkan bakal terjadi sesudahnya.
- 5) Hubungan sebab akibat adalah bersifat langsung dan hanya ada sedikit, jika ada hubungan yang mengganggu. Setiap program yang akan dilaksanakan seminimal mungkin menghindari hambatan-hambatan yang akan terjadi. Semakin banyak hambatan yang diperoleh maka semakin banyak kerugian yang ditimbulkan dan bisa berdampak kepada bidang yang lainnya. *Pressman dan Wildavasky* (1973) mengatakan bahwa

kebijaksanaan-kebijaksanaan yang hubungan sebab akibatnya tergantung pada mata rantai kausalitas, maka semakin besar hubungan timbal balik di antara mata rantai penghubungnya dan semakin kompleks implementasinya.

- 6) Ada satu agen implementasi yang tidak selalu tergantung kepada agen lain agar bisa sukses. Jika agen lain harus dilibatkan, tidak bisa dihindari dalam pelaksanaan suatu kebijakan kadang-kadang melibatkan pihak ketiga. Keterlibatan pihak ketiga tersebut sedapat mungkin diminimalkan.
- 7) Ada pemahaman penuh dan kesepakatan mengenai tujuan yang hendak diraih dan kondisi ini harus ada di seluruh proses implementasi. Ini harus tetap terhadap komitmen yang telah disepakati. Semua kesepakatan yang dilakukan oleh pelaku yang terlibat dalam proses implementasi kebijaksanaan harus jelas dan kalau bisa dibuat dalam bentuk tertulis sehingga setiap orang atau lembaga yang terlibat dengan kesepakatan tersebut merasa bertanggung jawab sampai tahap pengimplementasian kebijaksanaan tersebut.
- 8) Dalam rangka mencapai tujuan yang disepakati, perlu untuk menspesifikasikan secara rinci dan kompleks, tugas-tugas yang harus dilakukan oleh setiap partisipan. Suatu perumusan kebijaksanaan sampai tahap implementasinya memang melibatkan banyak orang. Oleh karena itu, perlu ada pembagian tugas yang jelas dan rinci bagi setiap orang yang terlibat.
- 9) Ada komunikasi dan koordinasi sempurna di antara beragam elemen atau agen yang terlihat dalam program. Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi

yang sempurna di antara pelbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Dalam hal ini, Hood (1976) menyatakan bahwa untuk mencapai implementasi yang sempurna, barangkali diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal seperti administrasi tentara yang memiliki satu komando tanpa kompartementalisasi atau konflik didalamnya.

10) Pihak yang berkuasa dapat meminta atau menuntut ketaatan yang sempurna. dalam hal ini, pihak yang memegang kendali dalam proses implementasi kebijakan (biasanya aparat pemerintah) memaksa orang atau kelompok peruntukan kebijakan yang telah dibuat untuk tunduk dan melaksanakan kebijakan itu. Ini berarti bahwa mereka yang memiliki kekuasaan mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat untuk tunduk dan mematuhi semua kebijakan yang telah dibuat.

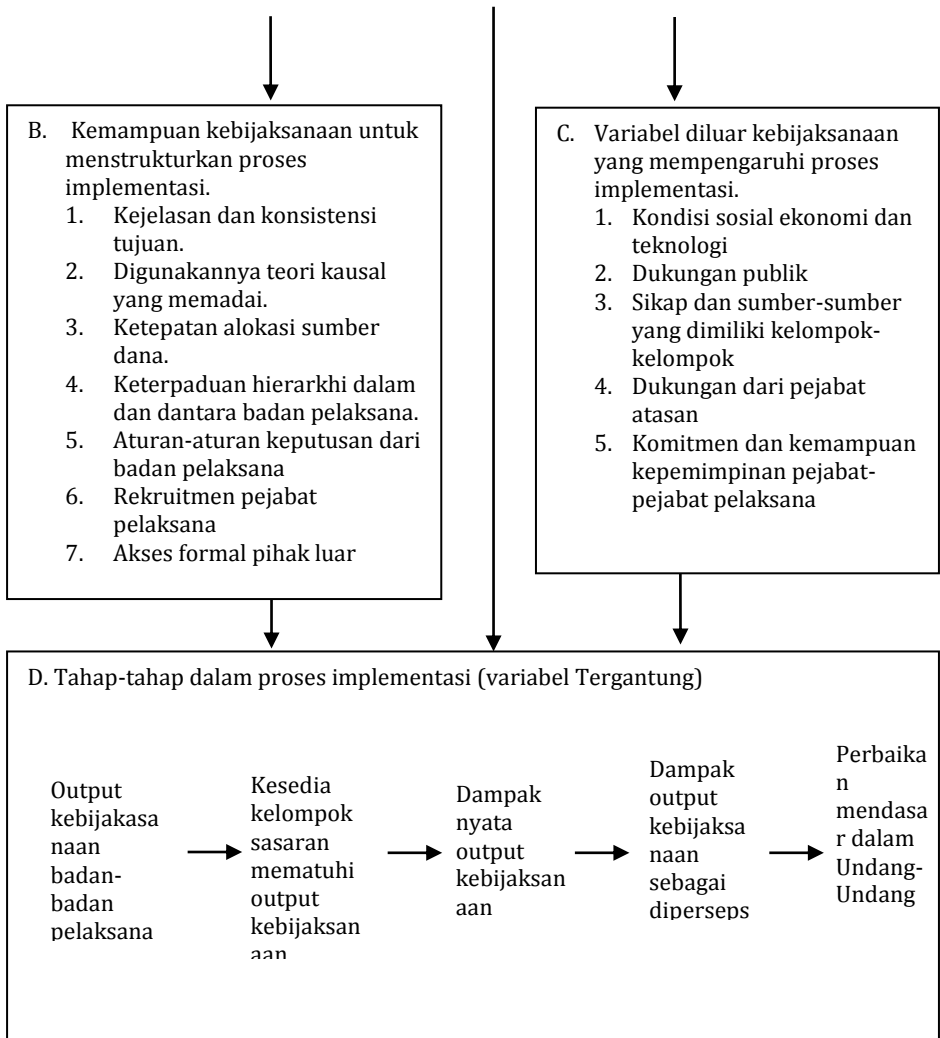
d. **Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier**

Model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) disebut dengan *A Framework for policy implementation analysis*. Kedua ahli kebijakan ini mendefinisikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dimasukkan dalam undang-undang, tetapi yang juga dapat mengambil bentuk perintah eksekutif yang penting atau keputusan pengadilan. Idealnya, keputusan yang diambil harus mengidentifikasi masalah dengan cara bervariasi dalam implementasi.

Implementasi kebijakan dilihat sebagai proses pelaksanaan dari suatu aturan dasar yang mengatur kehidupan masyarakat yang

telah ditetapkan oleh pemerintah.. Aturan-aturan tersebut bersentuhan langsung dengan kebutuhan-kebutuhan dasar masyarakat, seperti program pemberian beras untuk orang miskin, wajib belajar sembilan tahun dan lain-lain. Aturan-aturan tersebut biasanya dimasukkan dalam undang-undang, dan setelah itu dibuatkan aturan pelaksanaannya. Selain itu implementasi kebijakan menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) dilihat sebagai bentuk perintah yang dikeluarkan langsung eksekutif.

- A. Mudah tidaknya masalah dikendalikan
 - 1. Kesukaran-kesukaran teknis.
 - 2. Keragaman perilaku kelompok sasaran
 - 3. Prosentase kelompok sasaran di banding dengan jumlah penduduk
 - 4. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan



Sumber: Wahab, SolichinAbdul, 2002

Menurut model ini, implementasi kebijakan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga variabel, yaitu:

- a. Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori, dan

teknis pelaksanaan, keragaman perilaku kelompok sasaran serta ruang lingkup objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

- b. Variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakannya teori kausal yang memadai, ketepatan alokasi sumber daya, keterpaduan hirarki dalam dan antar lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana rekrutmen pejabat pelaksana serta akses formal pihak luar.
- c. Variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi meliputi: (1) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (2) dukungan publik, (3) sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, (4) dukungan dari pejabat atasan serta (5) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

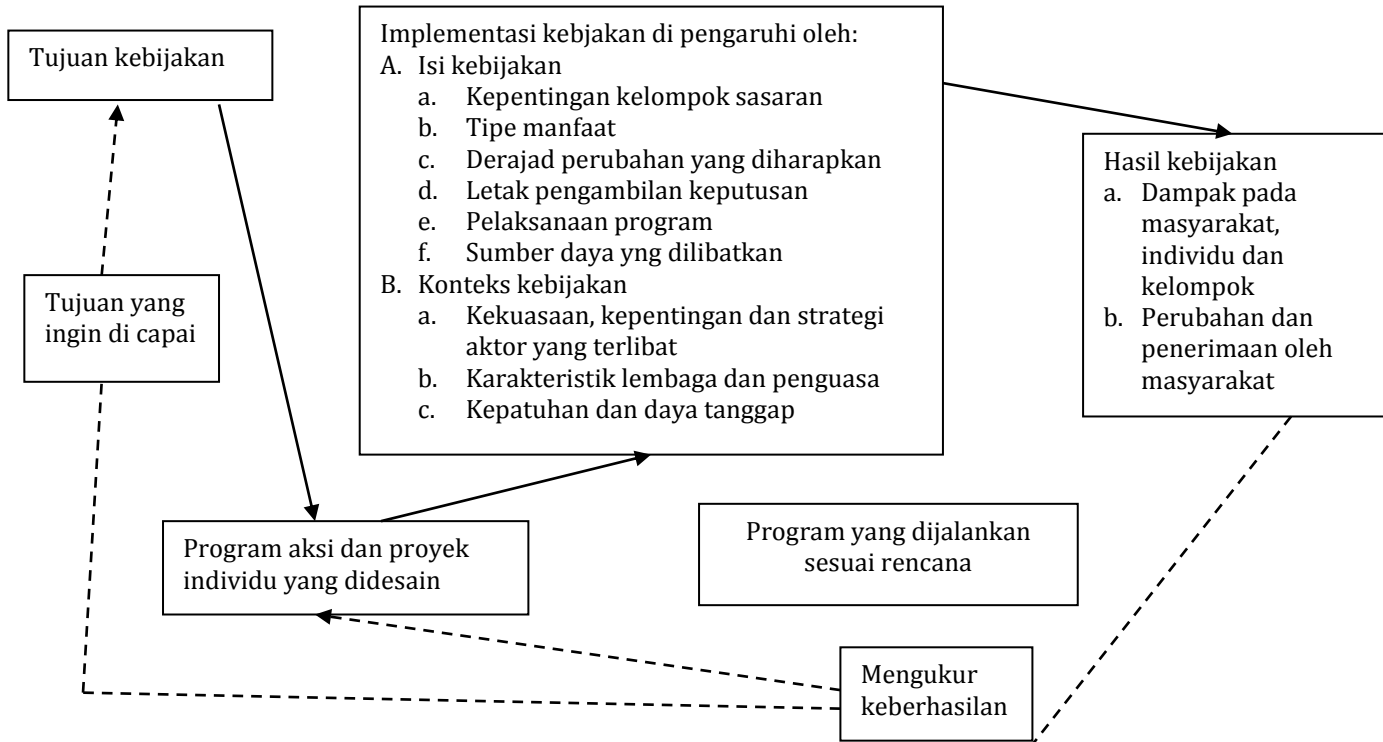
Ketiga variabel tersebut memengaruhi implementasi kebijakan.

a. Model Marilee S. Grindle (1980)

Model implementasi kebijakan yang berpendekatan *top Down* juga dikemukakan oleh Marilee S. Grindle. Pendekatannya dikenal dengan *implementation as A Political*

and Administrative Process. Menurut Grindle (1980) keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa transformasi kebijakan dilakukan sebelum implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Sedangkan isi kebijakan, mencakup hal-hal sebagai berikut : 1) kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan artinya sejauh mana kelompok sasaran atau target kelompok termuat dalam isi kebijakan, 2) jenis manfaat yang diterima oleh target kelompok, 3) derajat perubahan yang diinginkan, 4) kedudukan pembuat kebijakan, 5) pelaksana program, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya secara rinci, 6) sumber daya yang dikerahkan, artinya apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah : 1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, 2) karakteristik lembaga dan penguasa, 3) kepatuhan dan daya tanggap. Model *Grindle* ini lebih menitik-beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, sasaran, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan. Berikut model implementasi Grindle.



Sumber: wibawa, 1994

1. Model Bottom Up

Model-model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli tersebut adalah model *Top-Down*. Model ini banyak dikritik karena tidak menjelaskan peran aktor dan unsur lain dalam proses implementasi. Oleh karena itu, model “*multi aktor*” atau “*bottom-up*” dalam reaksinya terhadap masalah hegemoni model *Top-Down*, memperlihatkan pembelaan yang radikal akan desentralisasi, *self-governance*, dan privatisasi, sambil meminta pemerintah pusat memberi perhatian kepada masalah aktor-aktor lokal dengan memberi lebih banyak sumber daya. *Governance* dilihat sebagai proses politik esensial di mana entitas lokal membarter kepentingan dan tujuan personalnya (Kickert,1997). Fase ini jelas terlihat pada tahun 1960-an dan 1970-an di Amerika Serikat dan Eropa. Di Amerika Serikat, model ini benar-benar dipraktikkan dalam pendekatan *Great Society* dan *New Federalism* selama pemerintahan *Johnson* dan *Nixon*. Di Eropa, tema desentralisasi terlihat jelas dalam reaksi sejumlah negara terhadap pembebanan berlebihan terhadap sumber daya publik oleh negara kesejahteraan sosialis yang dijalankan secara sentral. Disebut pendekatan *Bottom-Up* karena

perspektif yang digunakan adalah perspektif lembaga yang mengimplementasi atau kelompok sasaran, kebalikan dari *agent central*. Kepentingan aktor lokal itulah yang menjadi dasar evaluasi kebijakan publik dan pelaksanaannya. Berbeda jauh dengan pendekatan *Top-Down*, pendekatan ini memastikan bahwa perumusan kebijakan dan pelaksanaannya adalah proses politik.

Beberapa ahli yang mengembangkan model ini adalah *Michael Lipsky* (1971) *Richard Elmore* (1979), dan *Benny Hjern & David O'Porter* (1981) dalam *Parson* (2008). Model Botom-up ini muncul sebagai kritik terhadap model *Top-Down*. Berikut beberapa ahli yang mengkritik model Top sebagai berikut:

a. Model Lipsky 1971

Salah satu tokoh yang mengkritik model top down adalah *Lipskiy 1971* dalam (Parson :2008), ia mengkaji interaksi birokrat dengan klien di tingkat lapangan. Birokrat di tingkat lapangan merespon tekanan yang berkaitan dengan pekerjaan dengan berbagai cara sehingga betapa pun tekanan itu bisa dipahami dengan baik, akan menimbulkan efek yang merugikan, yakni mencoreng resvonsivitas dan kinerja pemerintah di mata warga. Jika permintaan dianggap penting oleh warga dan

ada banyak interaksi dengan perwakilan-perwakilannya dan interaksi tersebut mungkin menimbulkan konsekuensi penting bagi kehidupan mereka, maka kesimpulan ini akan mendukung usulan desentralisasi kekuasaan. Apa pun manfaat dan kesulitannya, usulan ini menitikberatkan pada perubahan fundamental dalam lingkungan kerja para birokrat di lapangan.

Dalam studi yang dilakukan oleh *Lipsky* dengan *R. Wetherley* di Negara bagian *Massachusetts*, ia melihat bahwa implikasi dari studi mereka adalah bahwa kontrol orang bukan jalan langsung menuju implementasi yang efektif, melainkan menganggap manusia sebagai mata rantai dalam garis komando. Pembuat kebijakan mestinya menyadari kebijakan yang paling baik diimplementasikan dengan apa yang disebut oleh *Elmore* (1979) dengan istilah *Backward mapping* (pemetaan mundur) problem dan kebijakan, yakni mendefinisikan sukses berdasarkan term manusia atas prilakunya, dan karenanya kesuksesan bukanlah sekedar pemenuhan sebuah hipotesis pemetaan maju atau pendekatan *Top-Down*, tetapi menurut *Elmore* tak lebih dari mitos yang semakin sulit dipertahankan dihadapan kenyataan dalam proses implementasi. (Parson : 2008).

b. Elmore (1979)

Elmore (dalam *Hill* 1993), mengemukakan bahwa pada hakikatnya semua kebijakan publik diimplementasikan oleh organisasi-organisasi publik yang besar. Oleh karena itu, pengetahuan tentang organisasi telah menjadi suatu unsur penting dari analisis kebijakan. Tidak dapat dikatakan secara pasti bagaimana suatu kebijakan itu sesungguhnya atau mengapa tidak diimplementasikan, tanpa mengetahui sebagian besar tentang bagaimana organisasi itu berfungsi. Menurut *Elmore*, jika pengetahuan tentang organisasi itu terpusat pada analisis implementasi, maka bagaimanakah sesungguhnya kita berusaha menjadikan pengetahuan tersebut sebagai suatu bentuk yang bermanfaat bagi analisis

Elmore mengembangkan empat model organisasi yang menggambarkan sekumpulan besar pemikiran mengenai masalah implementasi. Model-model tersebut adalah: (1) *The systems management model*, (2) *The bureaucratic process model*, (3) *The organizational development model*, (4) *The conflict and bargaining model*.

c. Benny Hjern & David Porter (1981)

Model *Bottom-Up* juga didukung oleh *Benny Hjern & David O'Porter (1981)*. Menurut *Benny Hjern & David O'Porter (1981)* implementasi seharusnya dianalisis dalam konteks struktur institusional yang tersusun dari serangkaian aktor dan organisasi. Program dapat dilihat sebagai sesuatu yang diimplementasikan dalam kumpulan organisasi. Sebuah program akan melibatkan banyak organisasi, organisasi lokal dan nasional, organisasi publik, organisasi swasta, organisasi bisnis, organisasi buruh dan lain-lain. Program tidak diimplementasikan oleh satu organisasi saja tetapi melalui matriks atau sekumpulan organisasi. Berikut

Secara umum Model *Bottom-Up* ini menggambarkan 4 langkah umum yang harus ditempuh oleh seorang analis, yakni:

- (1) Mengidentifikasi jejaring aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dalam satu atau lebih wilayah
- (2) Menanyakan tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak satu sama lain
- (3) Menggunakan kontak tersebut dalam mengembangkan teknik jejaring untuk mengidentifikasi aktor lokal, regional, dan nasional

yang terlibat di dalam perencanaan, pembiayaan, dan eksekusi program-program pemerintah dan non pemerintah; dan

- (4) Memetakan, dari bawah ke atas, jejaring aktor-aktor yang relevan dengan implementasi, semua jalur menuju pembuat kebijakan puncak (Sabatier 1986).

Keunggulan terpenting dari pendekatan *Bottom-Up* adalah mengarahkan perhatian pada hubungan-hubungan formal dan informal yang membentuk jaringan kebijakan yang terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Sebagaimana yang dilihat, subsistem-subsistem kebijakan adalah terdiri dari para aktor kunci dari sektor swasta dan publik yang terlibat dalam kebijakan dan memiliki peranan penting dalam proses kebijakan. Hal ini berlaku baik dalam pelaksanaan kebijakan maupun dalam perumusannya. Pendekatan *Bottom-Up* akan mengalihkan pengkajian pelaksanaan dari keputusan-keputusan kebijakan dan mengembalikannya ke masalah-masalah kebijakan sehingga dapat mengkaji semua aktor swasta dan publik serta lembaga-lembaga yang terlibat dalam masalah tersebut. (Tjahjan, 2006)

Menurut pendukung *Bottom-Up* yang paling penting adalah bagaimana hubungan antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan. Model *Bottom-Up* ini merupakan suatu model yang menekankan pada fakta bahwa fakta implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan, para profesional mempunyai peran penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

Model ini lebih menekankan pada jenis kebijakan bagaimana mendorong masyarakat mengerjakan sendiri implementasi kebijakan atau tetap melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang harus dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target atau kliennya. Menurut *Nugroho* (2011) kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

3. Model Hybrid.

Model ini dapat dipahami dari definisi implementasi yang dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut:

- a. implementasi sebagai evolusi (*Majone dan Wildavsky,1984*);
- b. implementasi sebagai pembelajaran (*Browne dan Wildavsky,1984*);
- c. implementasi sebagai *policy action continuum* (*Lewis dan Flynn,1978,1979: Barret dan Fudge,1981*);
- d. implementasi sebagai sirkuler *leadership* (*Nakamura dan Smallwood,1980*);
- e. implementasi sebagai hubungan inter-organisasi (*Hjern dan Porter,1981*);
- f. implementasi dan tipe-tipe kebijakan (*Ripley dan Franklin, 1982*);
- g. implementasi sebagai hubungan antarorganisasi (*Toole dan Montjoy,1984*);
- h. implementasi sebagai teori kontingensi (*Alexander,1985*);
- i. implementasi sebagai analisis kasus (*Pressman dan Wildavsky,1973; Bullock dan M. Lamb,1986*);
- j. implementasi sebagai bagan subsistem kebijakan (*Sabatier,1986*); dan
- k. implementasi sebagai manajemen sektor publik (*Hughes,1994*).

Model pendekatan yang dikembangkan oleh *Sabatier* mengkombinasikan unit analisis *Bottom –Up* , yaitu seluruh variasi aktor publik dan privat yang terlibat di dalam suatu masalah kebijakan dengan *Top - Down*, yaitu kepedulian pada cara-cara di mana kondisi - kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu, model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih. Usaha yang ketiga untuk memadukan unsur - unsur pendekatan *Top – Down* dan *Bottom – Up* dikembangkan oleh *Goggin*. Di dalam model yang dikembangkan mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (state) adalah fungsi dari perangsang - perangsang dan batasan - batasan yang diberikan kepada daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (federal) dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi – preferensinya. Pilihan - pilihan daerah bukanlah pilihan dari aktor nasional yang kompak, tetapi merupakan hasil

bargaining antar unit - unit internal maupun eksternal yang terlibat di dalam politik daerah. Dengan demikian, pendekatan pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program - program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel - variabel *Top - Down* maupun *Bottom - Up* (<http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/454/jbptunikompp-gdl-muhamadtut-22687-4-.babii.pdf>)

BAB III.
PERAN ADMINISTRATOR DALAM IMPLEMENTASI
KEBIJAKAN

Sebelum menggambarkan peran administrator dalam konsep jaringan terlebih dahulu dapat dilihat tiga perspektif pengambilan kebijakan dan governance pada tabel dibawah ini.

Tabel 3.1: Tiga perspektif tentang pembuatan kebijakan publik dan pemerintahan

Perspektif	Perspektif Top-Down sentralis	Perspektif Bottom-Up multi sektor	Perspektif jaringan
Dimensi			
Objek analisis	Hubungan antara pemerintah pusat dengan kelompok sasaran	Hubungan antara pemerintah pusat dengan aktor lokal	Jaringan aktor

Perspektif	Pemerintah pusat	Aktor lokal	Interaksi antar sektor
Karakterisasi hubungan	Direksi otoritatif-hirarkis aktor-aktor periperal (pendukung)	Sentralis versus otonom	Interdependen
Karakterisasi proses kebijakan	Implementasi netral kebijakan yang dirumuskan <i>ex-ante</i>	Proses politik perwakilan kepentingan dan penggunaan pedoman dan sumber daya informal	Proses interaksi dimana informasi, tujuan dan sumberdaya bertukar

Kriteria kesuksesan	Pencapaian tujuan kebijakan formal	Kewenangan diskrenasionaris lokal dan perolehan sumberdaya yang dibutuhkan aktor lokal	Realisasi aksi-aksi kolektif
Penyebab kegagalan	Tujuan ambigu; terlalu banyak aktor; kurang informasi dan kontrol	Kebijakan kaku; kurang sumber daya; non partisipasi aktor lokal	Kurang insentif bagi aksi-aksi kolektif atau penghalang yang ada

Rekomendasi untuk governance	Koordinasi dan sentralisasi	Pembatalan aturan pusat yang diminta aktor lokal	Manajemen kebijakan jaringan; peningkatan kondisi untuk berinteraksinya aktor
------------------------------	-----------------------------	--	---

Sumber: diadaptasi dari *Kickert, Klijn & Koppenjan*, dalam Schrooder 2001

Tabel tersebut terlihat bahwa peran baru administrator mulai muncul. Administrator tak lagi mengurus koordinasi dan sentralisasi implementasi kebijakan, peran baru tersebut bukan untuk menghemat sumber daya dan otoritas sekecil mungkin, melainkan peran administrator publik dalam lingkungan jaringan ini adalah sebagai manajer jejaring atau fasilitator yang bertanggung jawab meningkatkan kondisi sehingga aktor berinteraksi demi tercapainya pemikiran dan aksi-aksi kolektif.

Evolusi Ini berarti bahwa administrator publik harus bekerja sama dengan multi kelompok *stakeholder*

lintas sektor, administrator publik harus memulai memainkan banyak peran sebagai fasilitator, penggugah proses dialog, dan implementasi kooperatif dalam jaringan berbagi kekuasaan dan pengetahuan.

Menurut *Nutt* dan *Backoff* (1993) dalam Schrooder (2001) manajer sektor publik yang memikirkan batasan pengaruh politik dan jaringan kewenangan jauh lebih efektif dibandingkan dengan yang tidak memikirkannya. Sepanjang pendidikan administrasi publik diberikan sungguh-sungguh, hasilnya pasti positif. Yang sangat diharapkan adalah manajer publik memikirkan dua kali penerapan aktual ide-ide dari teori administrasi sektor publik dan swasta yang didasarkan pada pandangan administrasi klasik.

Administrator publik dalam lingkungan jaringan sudah harus bergeser dari perspektif "klasik" atau "tradisional" ke perspektif "jaringan". Dalam pengertian bahwa apa yang dapat diberikan oleh administrator publik dan apa yang dapat diperoleh fasilitator publik dalam lingkungan jaringan. Berikut perbedaan pandangan dua perspektif manajemen yaitu perspektif klasik dengan perspektif jaringan dapat dilihat pada tabel 3.2

Tabel 3.2 Dua perspektif manajemen

Perspektif	Perspektif klasik	Perspektif jaringan
Dimensi		
Aransemen organisasional	Struktur otoritas sentralis	Struktur otoritas terbagi
Struktur tujuan	Aktivitas berpedoman pada tujuan dan masalah yang berdefinisi jelas	Definisi masalah dan tujuan banyak dan berganti-ganti
Peran manajer	Pengendali system; pengambil keputusan	Mediator, fasilitator proses, pembangun jaringan
Tugas manajemen	Merencanakan dan mengarahkan proses	Memfasilitasi dan menggugah interaksi dan membuka

	organisasional	kesempatan
Aktivitas manajemen	POSDCORB	Memilih aktor dan sumberdaya, mempengaruhi kondisi jaringan, memfasilitasi dialog otentik dan menangani kompleksitas strategis

Sumber: Modifikasi dari *Kickert, Klijn dan Koppenjan, 1997* dalam Schrooder (2001)

Peter Singe dalam *The Fifth Discipline* menyimpulkan batasan Model Mental Dominan yaitu beberapa cara yang memudahkan administrator publik harus memberikan apa dalam lingkungan berjejaring agar dapat berjalan secara efektif. Model *Senge* terdiri atas tujuh macam atribut (dirangkum dalam Bruener *et.al* 1998).

1) Obsesi dengan komando dan kendali

Pola pikir ini benar-benar pola pikir klasik. Ketika institusi perdagangan dan pemerintah semakin berkembang, akibat dunia yang semakin stabil, organisasi yang tumbuh di atas stabilitas itu membangun sistem untuk mengambil manfaat darinya. Tentu saja, semakin besar kendali yang dimiliki, semakin kecil kemungkinan institusi mau menyerahkan kendali itu. Sayangnya, keengganan menyerahkan kendali umumnya diikuti dengan ketidakmauan merespon kondisi kontekstual yang berubah.

2) Visi sebuah masa depan yang stabil

Keprihatinan terhadap prediktabilitas dan ketidakmampuan berpandangan jauh tetapi tumbuh secara ajeg, dan perubahan tiada terputus karena teknologi, regulasi, dan demografi, atau perangai gaya hidup, adalah bagian atau parsel model mental dominan. Kegemaran ini secara mendasar dapat dilihat dalam proses perencanaan institusional yang cenderung mengekstrapolasi masa lalu dan masa kini menjadi masa depan daripada mempertanyakan asumsi-asumsi mendasar atau menggali alternatif-alternatif yang berbeda secara radikal.

3) Keunggulan bersaing pada skala ekonomi dan keahlian

Di sektor swasta pola pikir klasik mengejar kemampuan-laba dan keamanan bersaing lewat ukuran besar dan dominasi pasar. Ini diperkuat melalui komitmen *investasi masif* ke pabrik-pabrik, peralatan, sistem informasi, dan organisasi yang relatif tetap dan tidak fleksibel. Kendali pada organisasi sektor publik, sebagaimana ditegaskan oleh *Wamsley* dan *Zald*, sangat bergantung pada kekuatan memaksa dan monopoli, dan jika dilegalkan disuarakan secara simbolis kepada masyarakat secara keseluruhan, *Wamsley dan zald (1973)*. Oleh sebab itu, organisasi di semua sektor umumnya kukuh pada strategi skala dan infleksibilitas yang didasarkan pada masa depan yang sudah pasti.

4) Spesialisasi tenaga kerja: menciptakan kerja khusus dan berulang

Desakan untuk mengendalikan masa depan terkait usaha mengembangkan skala ekonomi yang pada akhirnya terkait fokus pada tugas-tugas khusus berulang yang bisa dikerjakan pegawai untuk memaksimalkan efisiensi operasi. Pekerja “menjadi” bagian dari mesin produksi atau pelayanan. Diskresi pegawai sama sekali

tidak boleh dibatasi. Manifestasi proses ini adalah penciptaan protokol maksimisasi kinerja dan output produk terstandar (bantuan rencana bagi keluarga utuh dan sebatang kara yang hidup dibawah garis kemiskinan, dll).

5) Struktur hirarki: sentralisasi kekuasaan

Struktur hirarki umumnya dianggap sebagai representasi pola pikir manajemen tradisional-piramida tinggi dan landai yang melambangkan hubungan pelaporan dan kemajuan karir pada dimensi vertikal dan diferensiasi fungsional pada dimensi horizontal. Representasi kekuasaan institusional (uang, keahlian, otoritas keputusan) dikonsentrasikan di puncak dan kendali administratif dijalankan secara komando.

6) Kendali berdasarkan rasionalitas teknis: aturan berdasarkan aturan

Administrator berpola pikir tradisional sebagai bagian dari “mesin” birokrasi. Tugas pokok administrator sangat baku yaitu menjalankan kewajiban dengan gaya mirip mesin. Pendekatan ini memudahkan tugas dirasionalisasi dan disempurnakan secara teknis terus menerus dengan alasan efisiensi.

7) Pemisahan kehidupan personal dan profesional

Individu menyerahkan sebagian hidupnya untuk bekerja dalam batasan hierarki agar bisa maju . Level kemerdekaan ini diserahkan guna mencapai sumber daya yang dibutuhkan untuk menghidupi kehidupan personal lainnya. *Chester Barnard* yakin bahwa dalam kenyataan eksekutif yang berfungsi baik dalam birokrasi akan memiliki persona publik yang berbeda dengan kehidupan pribadinya.

Menurut *Schrooder* (2001) untuk mengimplementasikan sesuatu di lingkungan jaringan, ada beberapa hal yang harus diperhatikan antara lain:

- 1) harapan terhadap kendali hirarki harus dibuang;
- 2) peluang “komando dan kendali” dalam sebuah jaringan kecil;
- 3) masa depan tidak bisa digambarkan stabil dan,
- 4) kendali dengan rasionalitas teknis besar kemungkinan gagal.

Jika ternyata gaya kepemimpinan klasik akan mengalami kegagalan bila diterapkan dalam usaha-usaha implementasi di lingkungan jejaring, maka gaya kepemimpinan yang cocok seperti terlihat dalam tabel 3.2 tersebut di atas adalah perspektif jaringan. Karena, peran administrator publik bergeser dari pengendali

sistem menjadi fasilitator, manajer proses, dan pembangun jaringan. *Bruener, et al.*, (1998) dalam Schrooder (2001). dalam artikelnya “*Leading from the Middle: A New Leadership Paradigm*”, memproklamkan bahwa manajemen menengah seperti yang kita kenal dan kita ajarkan bangkrut”, kita harus memikirkan lagi ide manajemen sebagai “aktivitas hirarkis dan direktif yang berhubungan erat dengan efisiensi” ini dari bisnis sekolah. Apa yang harus dilakukan, katanya, mengganti ide kepemimpinan kita dengan dari tugas manajemen puncak yang diarahkan ke bawah dengan ide bahwa manajer memimpin dari tengah.

Konsep “memimpin dari tengah” dalam pengertian manajemen jaringan, dapat diartikan bahwa hirarki kekuasaan dan piramida kendali organisasional digantikan dengan jaringan hubungan (di dalam organisasi, di luar organisasi, dan sebagian melintasi batas). Tempat menguntungkan ini menurut definisi tidak memberi kekuasaan posisional, kekuasaan pakar, atau bahkan kekuasaan referen. Sebaliknya, ia menawarkan apa yang disebut “destruksi kreatif”. Hampan sumberdaya, orang, dan ide untuk menciptakan nilai yang manfaatnya dirasakan oleh orang lain di dalam jaringan.

Manajer menjadi fasilitator dan katalis aksi dan perubahan kreatif” (*Bruener, et al.,1998*).

Bruener (1998) mengusulkan bahwa elemen pola pikir tradisional harus diganti dengan elemen manajemen jaringan, atau memimpin dari tengah, yang meliputi:

1) Memiliki seluruh proses

Pola pikir manajerial baru menghendaki semua aktor dalam proses implementasi merasa memiliki proses tersebut. *Memiliki* tidak berarti sekedar berpartisipasi tetapi juga harus merasa bertanggung jawab. dalam beberapa hal. Fokus pada *seluruh* proses berarti menantang aktor individual mengonsepan tanggung jawabnya yang mempengaruhi tanggung jawab aktor lain dalam proses. Outcome yang paling penting, bukan selesainya tugas tertentu.

2) Ketiadaan sekat

Untuk menciptakan rasa memiliki seluruh proses, manajer harus mulai memikirkan sekat tradisional di luar manajemen. Terbuka untuk beraliansi, kemitraan, dan ide-ide baru. Cara pikir baru ini menghapus dinding di sekitar fungsi dan mendorong interaksi lateral sehingga menambah pentingnya informasi dan keahlian (sama halnya dengan kemampuan memberi penilaian kritis). Di

kombinasi kepemilikan seluruh proses, barulah kita dapat membayangkan manajer menduduki posisi sentral dalam jaringan hubungan. Sekat antara konsumen, supplier, karyawan, dan stakeholder tradisional berangsur-angsur hilang”.

3) Orientasi konsumen

Istilah yang dipakai adalah “konsumen” (dari literatur bisnis). Orientasi konsumen adalah sikap peduli dan membangun hubungan individual melawan analisis demografi dan segmentasi kelompok. Konsep membangun hubungan semakin dekat dengan konsep membangun tanggung jawab administrator publik kepada *stakeholder* masyarakat.

4) Perikatan dinamis

Intinya adalah jaringan harus berproses *cerdas*. Bilamana *outcome* dan tantangan untuk mencapainya bergeser konstan dalam konteks tertentu, struktur organisasi yang kaku akan menghambat kemajuan mencapainya. Yang dimaksud “perikatan dinamis” pada kondisi itu adalah bahwa jika hubungan statis ditopang dengan birokrasi tidak lagi berfungsi, maka yang harus dilakukan adalah mempertahankan proses pertukaran sumberdaya dan sebagainya tetap bergerak terutama jika

perputaran aktor dalam jaringan lebih cepat dibandingkan organisasi tradisional.

5) Membangun masa depan

Asumsi fundamental pola pikir memimpin dari tengah bahwa masa depan sangat berbeda dengan masa sebelumnya. Masa depan harus aktif dan terus menerus dibangun. Membangun masa depan dikataliskan ke sesama *stakeholder* relevan oleh manajer berpola pikir baru.

6) Peran belajar

Sistem belajar bagi jaringan *stakeholder* menjadi penting ketika memutuskan bekerja di lingkungan seperti itu. Pembelajaran harus menjadi tujuan akhirnya. Dimensi pembelajaran meliputi akuisisi informasi baru, kemahiran pada teknik-teknik baru, dan pertumbuhan dalam keahlian dan penilaian. Dalam aspek ini, pembelajaran lebih dari pelatihan jabatan dan penting untuk memastikan bahwa kepemilikan dan perikatan dinamis berlangsung dan penciptaan masa depan adalah mungkin.

7) Integrasi personal dengan profesional

Menurut pola pikir kuno, pekerja harus bekerja sepenuh hati. Pekerja diminta menukar individualitasnya

dengan harapan organisasi akan memperhatikannya. Situasi semacam ini mulai dikesampingkan di dunia sekarang. Peningkatan secara kontinyu dan proses transformasi hanya akan berfungsi jika organisasi mengakui individualitas, perbedaan, para pekerjanya. Dari keragaman pengalaman dan sudut pandang itulah organisasi baru akan menemukan pengetahuan strategis. “Pekerja hari ini harus memberi penilaian kritis dalam menjalankan tugas-tugas membabi buta menjadi normal. Berpikir dan bertindak, yang dalam pola pikir kuno terpisah, malah bersatu di pola memimpin dari tengah” (Bruner, *et.al.*, 1998,).

Bagaimana dengan posisi pemerintah? Meski benar, sebagaimana dikemukakan Bruener,*et.al.*, bahwa posisi menguntungkan dari manajer jaringan memberinya kewenangan posisional, kewenangan pakar, atau bahkan kewenangan referen, tetapi Ia tidak pertimbangkan posisi khusus yang ditempati aktor pemerintah, di mana pun lokasinya dalam jaringan. Jika cermati riset tentang perbedaan antara sektor publik dan swasta, akan kelihatan bahwa kualitas khusus akan tempatkan manajer publik dalam peran fasilitator jaringan secara otomatis, sekalipun konsep yang diberikan berbeda.

Sebagaimana dikemukakan oleh *Kickert, Klijn*, dan *Koppenjan*, (1997). Bahwa bagaimanapun juga pendekatan jaringan menganggap pemerintah sama dengan aktor lainnya. Pemerintah memiliki sumberdaya tertentu untuk ia habiskan dan bekerja untuk mencapai tujuan, yang artinya ia kadang-kadang menempati posisi unik yang tidak bisa diisi orang lain atau seperti ditegaskan *Wamsley* dan *Zald* (PAR 1973) pemerintah adalah sistem aturan yang “bicara kepada masyarakat, atau melakukan sesuatu untuknya” dan “sangat bergantung pada kekuatan koersi dan monopoli”. Pemerintah mewakili “kepentingan publik”. Selain monopoli kekuasaan dan legitimasi demokratis, sumberdaya lainnya meliputi anggaran yang cukup besar dan pegawai, kewenangan regulasi khusus, dan akses ke media massa. Atribut ini bukan dibawa aktor non pemerintah ke atas meja dalam jaringan.

Sekalipun akses ke sumber daya itu menyisakan urusan kewenangan potensial yang cukup besar ke tangan aktor pemerintah, tidak berarti aktor publik menempati kewenangan superior dalam jaringan. Sebaliknya, yang menjadi isu adalah definisi direksi strategis untuk menggunakan sumberdaya tersebut, direksi tidak bisa

ditentukan oleh aktor publik sendiri. Alasan bagi pendekatan jaringan untuk pertama kali menganjurkan bahwa masalah atau situasi terlalu kompleks, panas, politis, mahal, dan sebagainya, bagi lembaga publik untuk menangani sendiri. Kerja sama dibutuhkan di semua bagian untuk mengatasi isu tersebut, dan karena itu tujuan pendekatan jaringan adalah memfasilitasi penemuan kesepakatan bersama dan direksi strategis dimana semua pihak dapat mengaplikasikan sumber dayanya. Apa yang dibawa lembaga publik ke atas meja adalah sekumpulan sumber daya, ekspektasi, dan tanggung jawab, yang dapat digunakan sesuai arahan dan tanggung jawab untuk melayani kepentingan publik.(Schrooder,2001)

Tanggung jawab melayani kepentingan publik dalam beberapa hal membatasi aplikasi potensial kewenangan pemerintah. Melayani kepentingan publik melahirkan sejumlah fungsi yang diakui sebagai bawaan pemerintahan bertanggung jawab atas stabilitas dan keamanan negara untuk membantu kelancaran operasi sosial dan tanggung jawab penegakan nilai-nilai secara otoritatif, peredaa konflik sosial, produksi barang dan jasa sosial, memecahkan masalah yang tak mampu

diselesaikan orang lain, dan bertindak sebagai pelindung sejumlah nilai-nilai sosial dan demokratis.

Tanggung jawab tersebut menunjukkan bahwa aktor publik memiliki sedikit kesempatan strategis dibandingkan aktor non publik. Situasi ini membuat aktor pemerintah, sangat tergantung pada entitas lain dalam kegiatan implementasi. Menurut *Kickert, et.al.* (1997) dalam menyinggung ketergantungan tersebut, pemerintah demokratis menghadapi sejumlah keterbatasan dalam memfungsikan keunikannya yaitu:

- 1) tugas pemerintah dibatasi interdependensinya dan banyak disalahkan dalam interaksinya dengan mitra sosial dan administratif karena tidak bebas memilih.
- 2) Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah kadang tidak berwenang melakukan “*goal bargain*”. Dalam hal ini, ia tidak punya opsi melaksanakan tugasnya melalui negosiasi.
- 3) pemerintah diikat oleh lingkugnan institusional, norma dan aturan yang ingin ia terapkan ke pihak lain: prinsip *good management*, pertimbangan minoritas dan lawan, bekerja dengan berpedoman pada regulasi demokratis. Bila aktor lain bisa

beroperasi dengan sedikit batasan strategis, pemerintah malah diminta memberi perilaku teladan.

- 4) oleh karena sifat publik dan monitoring demokratis aksi-aksi pemerintah, interaksi strategisnya lebih banyak ditunggu. Aksi sektor publik diawasi oleh media dan aktor lainnya dalam proses.
- 5) pemerintah selain diminta beroperasi efektif dan efisien, tindakannya pun harus legitimasi ia mesti ditopang politik, namun kebijakan publiknya harus pula diterima secara sosial, untuk menghindari bahaya mobilisasi politik.

Meskipun posisinya sangat berpengaruh dan terbatas, namun aktor publik harus cermat memilih sejumlah opsi-opsi strategis. Opsi pertama tidak beroperasi dalam jaringan dan menugaskan ke aktor lain melaksanakan tujuan pemerintah. Ini yang banyak terjadi pada model pemerintahan klasik. Opsi ini sangat *prevalen*, besar kemungkinan karena keharusan mempertahankan legitimasi di atas segalanya. *De Bruijn* dan *Ringeling*, berpendapat bahwa pemerintah dalam menghadapi pilihan antara efektivitas dan legitimasi,

tentu akan memilih legitimasi, karena tindakan yang ligitimet kadang-kadang mengorbankan efektivitas (*Kickert, et.al., 1997*).

Opsi kedua, yang semakin banyak digunakan dalam pemerintahan modern, adalah opsi kemitraan publik-swasta. Jenis hubungan ini dianggap lebih legitimet karena dipandang menghemat anggaran dalam menjalankan tugas-tugas kepentingan publiknya. Namun, masalah yang muncul dari pendekatan ini adalah masalah yang sama yang muncul ketika mencoba mempertegas perbedaan konseptual antara politik dan administrasi. Ada banyak tanggung jawab pemerintahan yang tidak bisa dikontrakkan karena menyangkut alokasi otoritatif sumberdaya menurut proses-proses yang demokratis.

Opsi ketiga, adalah aktor publik memutuskan bertindak sebagai mediator di jaringan yang sudah ada, memediasi proses interaksi ke suatu masalah atau proyek kebijakan atau membuat sesuatu berjalan kembali melalui mediasi dan arbitrase (*Kickert, et.al., 1997*). Opsi ini, mengontrol bagaimana manajer/fasilitator jaringan beroperasi secara efektif, namun opsi ini satu-satunya jalan membayangkan posisi ini. Dalam posisi ini, aktor publik lebih sebagai “mediator” dan karena itu, tidak

berperan sebagai perwakilan kepentingan publik, atau menurut asumsi pendekatan ini. kepentingan publik akan dilayani oleh aktor pemerintah yang efektif memediasi kepentingan-kepentingan pribadi dalam pengertian bahwa pemerintah sebagai pekerja otomediasi.

Opsi keempat, pemerintah bertindak sebagai “pembangun dan fasilitator” jaringan dlm hal ini aktor publik dalam menjalankan tanggung jawabnya mengatasi suatu masalah sosial, bekerja penuh membangun sebuah jaringan aktor yang ide-idenya sangat berharga dan sumberdayanya dapat efektif menyelesaikan masalah yang dihadapi. Dalam peran ini, aktor publik semata-mata tertarik untuk memecahkan masalah dengan cara bekerja secara efektif memenuhi kebutuhan *stakeholder* potensial sambil membantu mereka membentuk visi bersama yang mencakup pula kebutuhan agent sektor publik. Dengan cara ini perlu mempertimbangkan modal fasilitasi jaringan apa yang paling tepat.

O’Toole, et.al.,(1997) dalam artikelnya “*Managing Implementation Processes*” menggaris bawahi pendekatan strategis untuk menginduksi aksi kooperatif dari dalam jaringan. Ketepatan memikirkan strategi merupakan keharusan, karena sekalipun mudah

menemukan rasa kesamaan tujuan para konstituen di unit jaringan, komunalitas sudah cukup untuk menstimulasi kerja sama dalam upaya memecahkan masalah. Namun kadang-kadang yang terjadi adalah sebaliknya.

Ada tiga jenis pendekatan yang ditawarkan oleh beberapa pakar, dalam situasi tujuan bersama sedikit dan otoritas seluruh jaringan terbatas.

6) Bargaining dan kompromi

Salah satu cara paling tradisional untuk menstimulasi kesepakatan dalam pemecahan masalah adalah menumbuhkan bargaining yang mendorong ke arah kompromi meskipun masing-masing pihak belum mendapatkan semua diinginkan. Fasilitator jaringan dapat membantu dengan mengidentifikasi titik *bargaining* dan kesepakatan potensial, termasuk *memperantarai* proses bargaining dan bekerja memastikan komitmen terpelihara sepanjang waktu. Pendekatan ini disebut sebagai opsi “kalah-kalah”. Sekalipun keputusan dapat *diajudikasi*, dan ada beberapa kemajuan dengan mengikuti cara ini, yakni pada hasil akhir, tidak ada jaminan proses implementasi lanjutan jangka panjang akan berhasil. Menurut teori permainan, mencapai kemajuan ke arah tujuan bisa dicapai dengan melibatkan pihak-pihak yang

berbeda melakukan pertukaran yang akseptabel. Namun demikian, agak sulit memastikan apakah ini metode “terbaik” untuk mencapai tujuan sedangkan perangai dan perasaan individu itu terhadap situasi yang dihadapi tidak berubah. Sebaliknya, pikiran-pikiran diambil dari satu kesempatan tentang satu isu yang diterapkan semua pihak, serta bargaining dan kompromi ditempuh untuk menentukan siapa mendapat bagian apa dari agenda di atas meja dan akses ke pendanaan dan sebagainya. Ketika implementasi saat itu mengalami beberapa kesulitan (misalnya arahan strategis berubah, dana yang dibutuhkan lebih banyak, dll), maka permainan harus diulang sekali lagi, kalkulasi baru harus dibuat menurut pemahaman semua pihak terhadap posisi pemain lainnya, dan strategi baru maksimisasi harus dibuat, sehingga lebih banyak menghabiskan sumber daya berharga untuk meraih kembali keseimbangan kepentingan yang telah dicapai sebelumnya. Hal ini terjadi karena salah satu dari ketiga komponen utama permainan (pemain, pertukaran, atau aturan) berubah-sehingga permainan baru berlangsung (*Shuubik*) 1964 (dalam (*Schrooder*, 2001)). Sukses hanya dapat dicapai di lingkungan statis dengan kompromi. Oleh karena *disagreement fundamental* masih

ada, tidak bisa dikatakan bahwa jika konteks mengalami perubahan maka semua pihak masih tetap sepakat. Ini kebenaran mutlak menurut definisi teori permainan dalam hal ini solusi kooperatif dan non kooperatif pada akhir permainan tidak konstan yang umumnya disebut dalam istilah simetris dan keseimbangan (*Luce dan Raiffa*, 1952; *Von Neumann dan Morgenstern*,1944; *Ellsberg*,1961 (dalam *Schrooder*, 2001)). Ketika system keluar dari keseimbangan, sistem harus dikalibrasi ulang-menurut definisi.

7) *Changing Perspectives*—mengendalikan kandungan persepsi

Jika pendekatan bargaining gagal karena tidak memiliki efek mengubah perangai dan cara pandang, maka cara yang lain adalah pendekatan model *changing perceptions*. Dalam pendekatan ini fasilitator jaringan bekerja memanipulasi variabel/properti jaringan tertentu untuk mengubah pandangan aktor dan hubungannya dengan yang lain. Ostrom (1990) memberikan contoh gaya implementasi ini. Dalam penelitiannya, Ostrom mendefinisikan sifat komunitas di sekitar isu. Sifat itu antara lain ukuran, keragaman, stabilitas, perspektif ke masa depan, tingkat pemahaman, tingkat kepercayaan,

norma pertukaran, serta pemahaman akan masalah yang dihadapi.

Sekalipun pendekatan ini sangat efektif dalam mencapai implementasi, ia gagal dalam dua hal, yaitu: *pertama*, peran yang dimainkan administrator dalam konteks ini terlalu sentral dan *powerful* dibanding *stakeholder* konstituen. Pilihan soal dimensi hanya untuk mempengaruhi opini. Posisi ini mengandung dua hal yang tidak bisa dimiliki ketika bekerja di lingkungan jaringan kompleks yakni: (1) aktor lain yang hanya memiliki legitimasi alasan duduk di meja sebagai aktor sentral, akan menggunakan kendali sentral; masalah yang dihadapi dapat ditetapkan dan didekati oleh satu entitas, aktor sentral, (2) harapan jangka panjang akan implementasi kontinyu benar-benar terancam oleh usaha yang ingin mempengaruhi kandungan persepsi *stakeholder*. Sulit mempertahankan kepercayaan dalam jaringan jika ia dipersepsikan bahwa memang sudah terjadi. Pendekatan seperti itu jelas merusak ajaran kunci pola pikir fasilitator jaringan baru-memudahkan kepemilikan *stakeholder* pada proses. (3) Memenej konteks-memfasilitasi proses dimana persepsi berubah. Jika *bargaining* dan kompromi hanya bisa melihat dari

jarak dekat maka pendekatan yang diusulkan adalah *Management of Context (O'Toole, et al) dalam Schrooder 2001*). Pendekatan ini bertujuan bukan untuk merundingkan atau mengubah perspektif lama, melainkan mendorong kerjasama tanpa memecahkan konflik. Menurut *Stoker* masalahnya bukan ingin mengeliminasi semua konflik, akan tetapi menciptakan kondisi agar partisipan lebih ingin mengatasi konflik dengan kerjasama atau dengan mendorong respon kooperatif atas konflik kepentingan (*Stoker 1991*). Pendekatan ini meminta fasilitator jaringan menangani konteks tempat pemahaman dibuat dan strategi dipilih. Hal ini menarik terutama karena menanamkan sejumlah pendekatan yang dipakai untuk melatih orang-orang dengan sejumlah fasilitas selain itu, yang dapat diterapkan secara terbuka dibanding mengelola persepsi, tentunya tidak harus diterapkan secara parsial. Keterbukaan dari pendekatan ini memperkecil kemungkinan atmosfir saling mencurigai, atmosfir yang kelak mempersempit peluang kesuksesan implementasi dalam jangka panjang.

BAB IV

MODEL JARINGAN DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Berawal dari harapan bahwa usaha pemerintah adalah memecahkan atau menciptakan kondisi kondusif untuk mengurangi atau memecahkan masalah dalam kepentingan publik. Yang dimaksud “publik” itu mencakup banyak jaringan aktor, yakni sebagian besar aktor itu belum siap menerima pengaruh suatu lembaga pemerintah. Oleh karena itu, usaha-usaha bersama mengkombinasikan berbagai sumber daya baik ekonomi maupun politik dari para aktor sangat diperlukan untuk kesuksesan suatu implementasi.

Menurut Schrooder (20019 Model implementasi mekanistik ataupun model implementasi organik yang selama ini digunakan harus segera ditinggalkan Model tersebut sudah tidak relevan lagi digunakan untuk kondisi saat ini, karena para aktor implementasi kebijakan tidak mampu memecahkan masalah sendiri tanpa dukungan aktor yang lain. Demikian pula, para aktor tidak dapat memaksakan kehendaknya kepada yang lain untuk menerima ide-idenya. Sehingga atas dasar tersebut

kebutuhan akan konsep *network* itu muncul. (*Schrooder* 2001).

Model jejaring dapat ditemukan dalam ilmu kebijakan, teori organisasi/ilmu pengetahuan dan ilmu politik, di mana setiap bidang kajiannya telah memberikan kontribusi pada konsep jejaring kebijakan. Aliran teori dari bidang yang berbeda mengarah ke jaringan dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Aliran teori dari bidang yang berbeda mengarah ke jaringan

school	Political science	Organizational theory	Policy science
Focus group	<i>the Political "Process" of Governance</i>	<i>The Functional "Structure" of the Organization</i>	<i>The "Individual" or group</i>
<i>Traditions (Chronologically)</i>	<u>interest-Group</u> - <i>Bentley</i> - <i>Merriam</i> - <i>truman</i>	<u>Scientific Management</u> - <i>taylor</i> - <i>fayol</i>	

	<u>Political system</u> - <u>Easton</u> - <i>Almond</i> <i>Coolmen</i> - <i>Griffith</i>	<u>principles</u> <u>of</u> <u>administra</u> <u>tion</u> -	<u>rational</u> <u>actor</u>
--	--	---	---------------------------------

Gambar 4.1 aliran teori jejaring

Gambar 2.1 tersebut memperlihatkan bahwa model jejaring dapat ditemukan dari berbagai ilmu yaitu:

- a. Ilmu politik; berfokus pada pembuatan kebijakan yang terjadi dalam komunitas yang relatif tertutup (*Freeman, 1955; Ripley & Franklin, 1976; Wamsley dan Zald. 1973; Jordan,1990.1992; Rhodes,1980,1990,1992*);
- b. Teori organisasi, fokusnya pada ketergantungan terhadap sumberdaya daya (*Burns,dan Stalker, Lawrence dan Lorsch, Mitsberg*); dan
- c. Ilmu kebijakan berfokus pada proses pembuatan kebijakan yang terdiri dari interaksi yang kompleks yang melibatkan banyak aktor (*Laswell, Cohen; March dan Olsen, Kingdon*).

Model jejaring telah diadopsi dalam berbagai disiplin, termasuk literatur mutakhir proses-proses kebijakan dan pembuatan keputusan sektor publik. *Klijin* (2000) menyatakan bahwa analisis jaringan kebijakan adalah spesies dari analisis jaringan yang paling relevan terhadap pemerintahan. Analisis jaringan kebijakan menekankan bagaimana jaringan menentukan isu-isu yang akan dimasukkan ataupun dikeluarkan dari anggota kebijakan, membentuk perilaku dari para aktor, mengistimewakan kepentingan tertentu, dan bahkan

mensubstitusi bentuk-bentuk privat dari pemerintah untuk akuntabilitas publik.

Model jejaring memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah *complex of interaction process* diantara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (network) aktor-aktor yang independen. Interaksi dalam jejaring tersebut yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya. Model ini antara lain dikembangkan dalam sebuah buku yang ditulis oleh ilmuwan Belanda, yaitu *Walter Kickert, Erik Hans Klin, dan Joop Koppenjan, Managing Complex Networks: Strategies for the public Sector* (1997). Semua aktor dalam jaringan pada model ini relative otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda.

Policy networks (jejaring kebijakan) digambarkan dalam beberapa kategori. Pertama, dideskripsikan sebagai aktor-aktor. Kedua, *linkages* di antara aktor-aktor. Ketiga, *boundary* (Kenis & Schneider, 1991 dalam Carlsson, 2000). Sementara Rhodes menggunakan istilah jaringan untuk menggambarkan

beberapa pihak yang terkait dalam rangka pemberian pelayanan. Jaringan-jaringan ini dibuat oleh organisasi-organisasi tersebut dengan saling mempertukarkan sumber daya (misalnya uang, informasi, keahlian) untuk mencapai tujuannya, untuk memaksimalkan pengaruh mereka terhadap hasil, dan untuk menghindari ketergantungan pada pihak lain dalam menjalankan peranannya.

Sabatier (1993) meneliti suatu jejaring kebijakan dan menamakan *Advocacy Coalition* yaitu sekelompok pengambil kebijakan dalam subsistem kebijakan. Aktor dari *advocacy coalition* terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. (*Howlett* dan *Ramesh*,1995).

Sistem kepercayaan yang melandasi hubungan di antara aktor terdiri atas tiga tingkat kepercayaan, yaitu : (1) *Common belief* atau *deep/ normative core*, suatu kepercayaan dan kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik yang menarik perhatian aktor-aktor tersebut. Kepercayaan ini seringkali berkaitan dengan

sifat dasar manusia baik sebagai individu maupun sebagai kolektif. Kepercayaan yang bersumber dari sifat dasar manusia, dalam kenyataan sangat sulit diubah; (2) *Core of belief system* yaitu sistem kepercayaan berdasarkan atas pandangan yang sama terhadap sifat alami manusia dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia. Koalisi berlandaskan sistem kepercayaan ini sangat stabil persatuannya sulit dirubah; 3) *External factors* meliputi uang, keahlian, jumlah pendukung, legal otoritas, pendapat umum, teknologi, tingkat inflasi, nilai-nilai budaya. Sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor eksternal relatif mudah berubah. (Sawitri, 2008)

Jejaring kebijakan terbentuk dalam setiap tahap perumusan kebijakan. *Howlett* dan *M. Ramesh* (1995) memandang perumusan kebijakan sebagai suatu proses yang terdiri atas serangkaian tahapan, yaitu: (1) tahap pengusulan alternatif; (2) seleksi alternatif; (3) penilaian alternatif; (4) pemilihan alternatif. Perumusan kebijakan atau penyusunan alternatif kebijakan adalah juga proses perencanaan (*Quade*,1982). Jejaring kebijakan akan terwadahi dalam organisasi. Organisasi ini sering disebut subsistem kebijakan. *Howlett* dan *Ramesh* (1995). Subsistem kebijakan dalam perumusan kebijakan

terbentuk tatkala semua yaitu pihak pemimpin dan yang dipimpin, antara berbagai kelompok politik, masyarakat dan swasta berpartisipasi dan terjadi interaksi di antara partisipan atau aktor. Kegiatan saling mempengaruhi di antara para aktor akan membentuk suatu parameter-parameter yang relatif stabil. Parameter-parameter yang relatif stabil dibatasi oleh sistem nilai atau faktor internal dan eksternal aktor. Perubahan interaksi antar aktor yang disebabkan perubahan sistem nilai akan berakibat pada perubahan subsistem kebijakan. (Parsons,2008) diadaptasi dari Sabatier, 1988, 1991).

Pesatnya pertumbuhan model jejaring terjadi seiring dengan beberapa keuntungan yang ditawarkan oleh model ini baik kepada swasta maupun pemerintah. Di antara keuntungan tersebut, model jejaring memungkinkan setiap organisasi untuk lebih berfokus pada *core mission* organisasi dan memanfaatkan sejumlah keahlian khusus untuk menjalankan misi. Kedua, dengan model jejaring akan tercipta inovasi dalam organisasi. Dengan mengeksplor serangkaian alternatif yang melibatkan berbagai penyedia (provider) maka model jejaring memungkinkan adanya eksperimentasi yang begitu penting dalam proses inovasi.

Sistem pemberian layanan melalui model jejaring, jika ditata dengan tepat, akan menghasilkan peluang inovasi yang lain. Tata pemerintahan yang demokratis menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas tinggi, dan konteks inovasi terletak pada daya responsivitas birokrasi dan pemerintah kepada publik. Ketiga, model jejaring mengedepankan konteks kecepatan (*speed*) dan fleksibilitas (*flexibility*). Fleksibilitas memacu kecepatan respon pemerintah kepada lingkungan. Terlalu lambatnya reaksi birokrasi kepada situasi dan tantangan baru dipicu oleh struktur pembuatan keputusan di birokrasi yang terlalu hierarkis. *Rigiditas* pemerintah serta sistem pengadaan (*procurement*) menyebabkan birokrasi sulit untuk bergerak cepat atau mengubah arah yang sejalan dengan perubahan lingkungan. Sebaliknya, dalam model jejaring, pemerintah dan birokrasi akan lebih fleksibel. Model ini memungkinkan pemerintah untuk mem-*bypass* prosedur apabila prosedur yang dimaksud memperlambat proses di birokrasi. (http://rhp_anfisip-fisip.web.unair.ac.id/artikel_detail-69589-MODEL

BIROKRASI JEJARING (NETWORK.html).

Ada dua hal yang harus dibuat dalam pendekatan *tersintesa* (dalam kasus teori jejaring) dalam

memperaktekkan teori tersebut. Pertama adalah lingkungan tempat administrator publik beroperasi dan kedua adalah metode kerja, tanpa kedua hal tersebut maka jaringan kebijakan belum lengkap.(schrooder 2001)

Dalam penelitian klasiknya tentang “*Musashi*”, sebuah kisah kehidupan kesatria ternama Jepang dan filsuf *Miyamoto Musashi, Eiji Yoshikawa* mengisahkan saat-saat Musashi naik gunung untuk hidup menyendiri lebih dari setahun. Musashi harus naik ke gunung karena:

Ia harus menciptakan keseimbangan,
agar ide-idenya tak melebihi kemampuannya
bertindak

Musashi membayangkan dalam benaknya filosofi seorang ksatria pedang, perang, dan hidup. Selain membuktikan filsafat ini, ia pun harus mencari kehidupan. Ia tak mempunyai kesempatan menjelaskan apakah ada buah pikirannya di luar dari dunia berpikir. Ia harus naik gunung dan, menyendiri tanpa berhubungan dengan yang lain ataupun dengan kesenangan adalah menjadi penentu validitas teorinya. Jika kita jabarkan pernyataan *Yoshikawa* tersebut secara sederhana dan berbentuk rumus, kemungkinannya adalah:

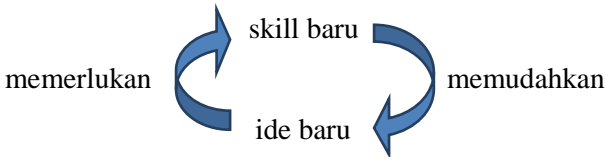
$$H : I \approx A$$

Agar tercipta keseimbangan, ide (*I*) dan kemampuan bertindak menurut ide tersebut (*A*) harus relatif ekuivalen.

Koroler pertama teorema tersebut mungkin adalah:

$$A \Rightarrow I$$

Maksudnya, jika ingin meningkatkan (atau menurunkan) kemampuan bertindak, meningkatkan (atau menurunkan) lingkup potensial dan besaran ide-ide, tanpa ada “keseimbangan”. Tentu, jika ingin memperluas ruang lingkup dan besaran ide kita, mungkin harus mengulang dan menaikkan kemampuan bertindak lagi menurut ide tersebut. Dengan demikian ruang umpan balik tercipta (Schrooder 2001).



Tujuan pemaparan kisah tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa hari ini teori jejaring berada dalam tahapan yang sama dengan yang dialami Myamoto Musashi setelah ia kembangkan filosofi ksatria pedang, perang dan hidup. “Ide” tanpa “skill” yang dibutuhkan untuk implementasi itu. Artinya, bahwa Teori jejaring hari ini dalam kondisi “tidak harmonis”. Oleh karena itu

Joint visioning dalam implementasi kebijakan Page 75

secara khusus perlu pendekatan baru atau system metodologi guna membangun dan mempertahankan struktur multi organisasi multi sektor dalam mencapai tujuan implementasi-suatu jaringan implementasi. Atau dengan kata lain, menggambarkan sistem metodologi untuk membangun ekonomi politik.(Schrooder, 2001)

Sebuah jaringan implementasi, menurut *Wamzley* dan *Zald* (1973). adalah kendaraan yang terbangun secara sosial untuk aksi-aksi bertujuan. Gambar “jaringan implementasi kebijakan” dapat dipakai menjembatani gagasan sederetan organisasi publik dan swasta yang terlibat di dalam menerjemahkan keinginan-keinginan publik ke dalam ukuran atau aksi-aksi tepat untuk mewujudkan tujuan pada level konsumen.

Jaringan implementasi adalah suatu tipe jaringan kebijakan yang terdiri atas hubungan-hubungan antara aktor-aktor organisasional yang saling tergantung. Jaringan kebijakan adalah system multi aktor, multi sektor yang beroperasi pada kalkulus saling terjalin yang memaksimalkan pengaruh dan sumber daya atau dengan kata lain, membangun “jaringan implementasi” ibarat membangun “ekonomi politik (schrooder 2001).

Istilah ekonomi politik ini pertama kali digunakan pada abad tujuh belas dan diartikan sebagai pencarian cara agar negara –negara yang berbentuk kerajaan dapat menaikkan pendapatannya, (Goodsell,1984). Sementara itu dalam lingkaran ekonomi *Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill*, dan lainnya, mengartikan ekonomi politik sebagai hubungan pemerintah dengan ekonomi yang mempromosi pasar kompetitif dan tentunya menghasilkan alokasi sumber daya secara efisien. Dalam diskusi ekonomi modern, ada empat pengertian yang setidaknya bertolak belakang satu sama lain. *Neo-Marxist* menggunakan istilah ini untuk menggambarkan total sublimasi politik ke ekonomi. Ilmuan pilihan publik menjabarkan istilah ini untuk mengidentifikasi orientasinya dalam menerapkan prinsip pasar bersaing kepada analisis aksi kolektif. Dalam ilmu politik, istilah ini memuat konotasi metodologi yang mereferensi subdisiplin ekonometrik. Terakhir, teoretikus organisasi memakai istilah ini untuk menggambarkan pendekatan yang bukan hanya mereduksi dunia sosial menjadi beberapa persamaan, melainkan menggambarkan kompleksitasnya. Bagi teoretikus organisasi, Ekonomi politik organisasi

menggambarkan sebuah kerangka analitik untuk memahami multi pertukaran dan hubungan otoritas yang menyerap ke operasi internal organisasi dan kepada sejumlah hubungannya dengan konteks eksternal (Godsell,1984).

Tahun 1960-an Wamsley dan Zald (1973) yang menulis *Politic Economy of Public Organizations*, memakai istilah ekonomi politik ini. Dalam buku Wamsley dan Zald, ekonomi politik diartikan sebagai interelasi antara struktur aturan (*polity*) dengan sebuah sistem untuk memproduksi dan menukar barang dan jasa (*economy*). Ia pakai istilah ini khusus untuk mendefinisikan interelasi antara kekuatan politik dan ekonomi dalam satu organisasi.

Kerangka ekonomi politik Wamsley dan Zald meski pada awalnya ditujukan sebagai kerangka untuk menganalisis organisasi yang sudah ada, namun selanjutnya berfungsi sebagai kerangka normatif untuk menentukan apa yang mesti ada sebelum suatu hubungan dapat dikonsepsikan sebagai “organisasi”. Selain itu, kerangka ini membantu fasilitator jaringan memvisualkan konteks ke mana organisasi “*virtual*” ini diletakkan. Dengan kata lain apa yang harus ada agar jaringan

hubungan dapat berfungsi sebagai “jaringan implementasi” lingkungan mana yang dapat membantu perkembangannya. Kerangka ini akan membantu mengonsepan dari tidak ada menjadi ada. Dari entitas tidak terkait menjadi suatu jaringan entitas saling terkait yang membuat ekonomi politik berfungsi (jaringan implementasi).

Menurut kerangka ekonomi politik *Wamsley* dan *Zald*, struktur dan proses dikategorikan sebagai politik ataupun ekonomi. Politik melewati basis untuk legitimasi, dan distribusi kekuasaan. Kedua faktor ini mempengaruhi fungsi, tujuan, dan sarana kerja organisasi. Politik juga melibatkan persepsi kontekstual tentang eksistensi organisasi dan hubungan tujuan organisasional dengan tujuan elit-elit dominan.

Ekonomi menurut kerangka *Wamsley* dan *Zald* merujuk pada aransemen fisik buruh, teknologi, dan sumber daya. Penyelesaian tugas, alat produksi, dan efisiensi merupakan perhatian utama dari alam ini, dan fokus spesifik pada output organisasi. Hubungan antara aspek ekonomi dan politik organisasi membentuk basis analisis terhadap elemen internal dan eksternal yang mempengaruhi perkembangan dan operasi lembaga-

lembaga publik. Ekonomi politik suatu organisasi dapat dikonsepsikan dengan membagi dimensi ekonomi-politik dengan dimensi lintang potong internal eksternal pada kerangka ekonomi politik *Wamsley* dan *Zald*. Kerangka tersebut dapat dilihat pada gambar berikut:

EKSTERNAL

POLITICAL	Executive Bodies and offices	Input characteristic
	Legislative Bodies and offices	Output characteristic
	Independent Review Bodies	Industry Structure
	Jurisdictional competetitors	Supply-Demand
	Media Groups	
	Ctizen Groups	
	Distribution of Authority and Powew	Information andaccounting systems
	Dominant and opposing coalitions	Technological constraints
	Executive advancement system	Incentive systems
	Recruitment and socialization systems	Authority structure
	Constitutional values and puposes	Buffering systems
	Bottom-up pressure mechanisms	

INTERNAL

Gambar 4.2 kerangka ekonomi politik

Wamsley dan Zald

Empat kerangka analitik ini, pada gilirannya menciptakan politik internal, politik eksternal, ekonomi internal, dan ekonomi eksternal. Hal ini menjadi pandangan holistik proses dan hubungan unsur pembentuk keseluruhan sistem organisasional.

Struktur ekonomi internal adalah tempat aspek luas teknologi organisasi terkonsentrasi, norma-norma instrumental dan efisiensi menjadi penentu legitimasi. Secara spesifik, struktur tersebut diartikan sebagai interaksi terpolat subunit-subunit dan peran dalam penyelesaian tugas-tugas_organisasional (siapa yang melakukan apa, kapan, dan bagaimana). Oleh karena itu, ekonomi internal menjadi suatu tataran kekuasaan dan otoritas pada level instrumentalitas dan efisiensi bukan pada level legitimasi dan kelangsungan hidup (*Wamsley dan Zald*,). Struktur tugas dapat dipecah menjadi: (1) Berbagai jenis produk yang ditawarkan, (2) Operasi yang dibutuhkan untuk menghantarkan produk itu, (3) Tingkat sebaran demografi, dan (4) Sifat saling ketergantungan peran yang memerlukan kluster peran pada berbagai level dalam rangka menghemat ongkos koordinasi.

yang mendukung struktur tugas adalah (1) System alokasi sumberdaya (system penganggaran), dan (2) System insentif.

Internal polity terdiri atas struktur otoritas dan kekuasaan serta nilai dominan, tujuan dan etos yang dilembagakan dalam struktur tersebut. Ada lima karakter *internal polity* yakni: konstitusi, derajat kesepakatan tujuan, kesatuan wewenang, pola kekuasaan organisasional, dan pola suksesi kepemimpinan, pemeliharaan kader, serta proses organisasi.

Struktur politik eksternal melambangkan sebaran sentimen dan sumber daya kekuasaan kepada pihak-pihak lain yang terkait dengan organisasi (misalnya oposisi atau dukungan ke jaringan, tujuan serta programnya). Distribusi ini adalah cerminan tujuh faktor: (1) dramaturgi operasi jaringan, (2) keahlian tertentu yang diakui dalam jaringan, (3) sejauh mana dampak jaringan dirasakan oleh pihak lain, (4) luasan (jumlah kelompok atau individu yang tertarik) pihak terkait lainnya, (5) intensitas kepentingan, (6) sumber daya yang ia sumbangkan guna memasukkan pengaruh, dan (7) kemampuan serta kemauan menggunakan sumber daya itu (Wamsley & Zald 1973).

Struktur ekonomi eksternal terdiri atas biaya dan perilaku yang dibutuhkan dalam mendapatkan faktor-faktor produksi dan pertukaran *output* di tapal batas organisasional. *Struktur industri* adalah sistem *input* dan *output* organisasi yang membuat jaringan yang ada menjadi berfungsi. Jaringan yang dimaksud antara lain: (1) hubungan fungsional antar pesaing, (2) aspek khas teknologi, (3) suplai bahan baku dan buruh, dan (4) pasar yang memengaruhi distribusi output.

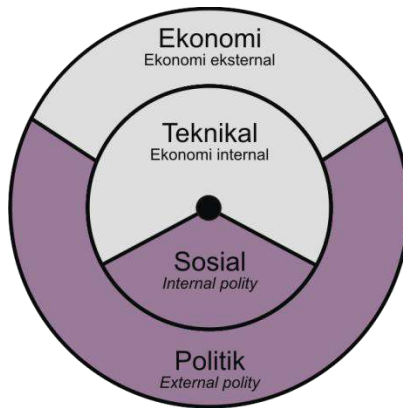
Menurut *Wamzley* dan *zald*, kerangka analitik deskriptif ini harus diterjemahkan menjadi alat preskriptif yakni alat yang menginformasikan tentang pembangun jaringan potensial dan fasilitator yang dicari. Pertama yang harus dilakukan adalah member label kerangka tersebut sehingga semakin jelas. Label dimensional yang dapat digunakan antara lain:

- (1) *External polity* à lingkungan politik
- (2) Ekonomi eksternal à lingkungan ekonomi
- (3) *Internal polity* à sistem sosial (atau organisasional)
- (4) Ekonomi internal à sistem teknik (atau fungsional)

Istilah sistem sosial dan sistem teknik dipilih di atas internal polity dan ekonomi internal karena kejelasan konsep dan *internal polity* dan ekonomi sama-sama mendekati apa yang diistilahkan oleh *Burn & Stalker* “Socio-Technical System”. Namun demikian, masih diperlukan adanya sumbangan deskripsi masing-masing dimensi yang mengarahkan untuk mencari apa yang harus dicari, atau menciptakan apa yang harus dilakukan.

Menurut *Schroeder* (2001) masih ada masalah dengan kerangka acuan ini karena tak memungkinkan memvisualkan apa yang sedang berlangsung dan tidak menyinggung sistem sosial atau teknikal, jika ingin membangun jaringan implementasi baru, tidak ada sumberdaya yang ditumpuk terlebih dahulu untuk mencoba dan mengimplementasinya. Dalam buku *Wamsley* dan *Zald*, empat aspek organisasi divisualkan menjadi kotak statis dua kali dua. Jaringan kebijakan bersifat dinamis, hubungan antara entitas politik dan ekonomi senantiasa berubah. Menurut paradigma paradigma pengamatan konstruktivis, realitas adalah sebuah gagasan sosial, yang memberikan definisi apa itu politik dan apa itu ekonomi sebagai sebuah gagasan sosial yang berlangsung seketika saja. Yang dibutuhkan

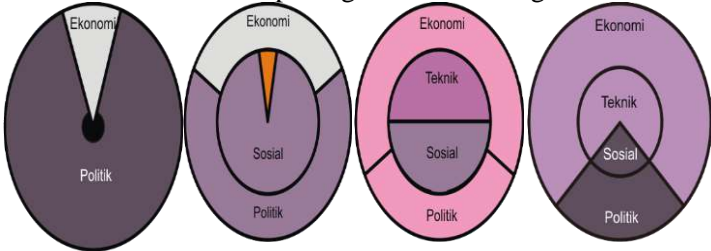
adalah visualisasi yang memudahkan pergantian definisi pada variabel ekonomi dan politik. Penggambaran yang lebih dinamis menurut *schrooder* dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 4.3. model kerangka ekonomi politik Schrooder (2001)

Gambar tersebut adalah rekonseptualisasi. Garis yang memisahkan dimensi politik dan ekonomi, dan memisahkan antara dimensi teknis dan sosial bersifat dinamis, bisa maju dan bisa pula mundur. Luas lingkaran dalam, bisa besar dan bisa mengecil. Artinya, apa saja dapat menjelaskan situasi. Misalnya, pada tahap awal yang ada hanya lingkungan politik dan ekonomi, dan tidak ada struktur internal yang menyampaikan fasilitasi.

Keadaan ini dapat digambarkan sebagai berikut:



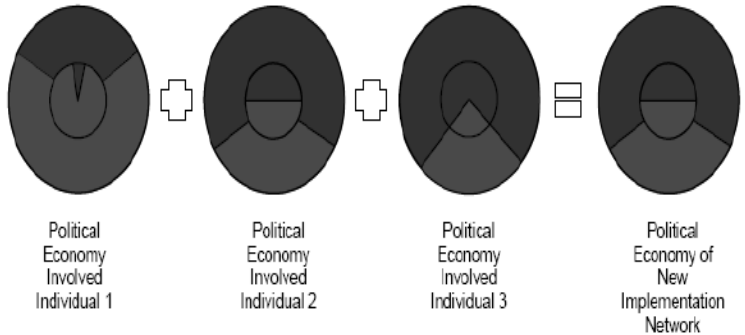
Tahap 1,
belum ada
jaringan,
yang ada
hanya
lingkungan

Tahap 2,
struktur
internal
kita, yakni
jaringan
mulai
terbentuk

Tahap 3,
sebuah
system
penyerahan
mulai
tumbuh—
sumberdaya
ekonomi
mulai
dikuatkan

Tahap 4,
beroperasin
ya jaringan
implementasi

Menurut *Schrooder* (2001), Semua pertanyaan menyangkut ekonomi, politik, organisasi, dan fungsi sebaiknya memperhatikan organisasinya dalam kaitannya dengan jaringan baru. Pertanyaan itu tidak perlu mengarah langsung pada jaringan baru lainnya. Tujuannya adalah memastikan “lingkungan” yang ada dalam jaringan baru itu. Lingkungan yang sudah ada tersebut berkembang menjadi ekonomi politik kolektif, semua organisasi terlibat. Hubungan tersebut dilukiskan dalam gambar di bawah ini.



Gambar 4.5 . lingkungan

Sumber: Schrooder 2001

Gambar 4.5 3 tersebut secara grafis memperlihatkan bahwa lingkungan aktual untuk implementasi merupakan gabungan keyakinan semua individu yang terlibat dalam implementasi itu.

Oleh sebab itu, siapapun bisa ditanya opininya, apapun posisi mereka, mengenai balas jasa potensial, kendala, dan perhatian mereka terhadap ide baru yang akan diimplementasi. Karena itu, tujuan spesifik instrumen interview adalah menemukan ekonomi politik organisasi seseorang saat itu dalam kaitannya dengan jaringan implementasi yang diusulkan (Schrooder 2001)

BAB V

ANALISIS STAKEHOLDER DAN MANAJEMEN STAKEHOLDER

Saat teori dan praktek administrasi mulai bergeser dari konsep terkontrol *hirarkis*, operasi berbasis ilmiah ke bentuk manajemen yang lebih terbuka, datar, dan melibatkan masyarakat, konsep “perlibatan stakeholder” dalam proses-proses *governance* mulai mendapat perhatian (*DeLeon, 1992; Fischer, 1993*).

Konsep *analisis stakeholder* dan pendekatan teoritis lainnya menyarankan adanya peningkatan partisipasi dan pertimbangan publik, selain lembaga semakin dituntut untuk menerapkan proses partisipasi publik yang lebih legitimasi di luar paham tradisional dan dengar pendapat standar (*Rossi, 1997; Jones, 1997; Powell, 1997*), juga komponen normatif/etika valid dan penting (*Donaldson dan Preston, 1995*). Menurut Donaldson and Preston, seluruh kepentingan *stakeholder* mengandung nilai intrinsik. Oleh karena itu, di **akui** bahwa nilai dan kewajiban moral memberikan landasan fundamental normatif bagi stakeholder (1995).

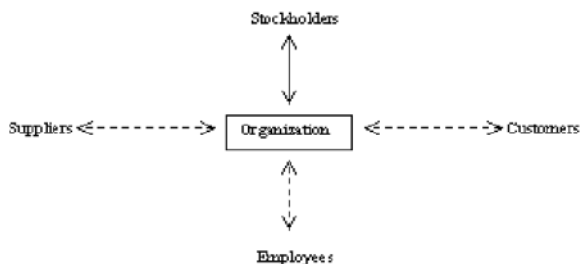
Analisis *stakeholder*, manajemen *stakeholder*, dan teori *stakeholder*, adalah konsep yang lahir dari

Joint visioning dalam implementasi kebijakan Page 89

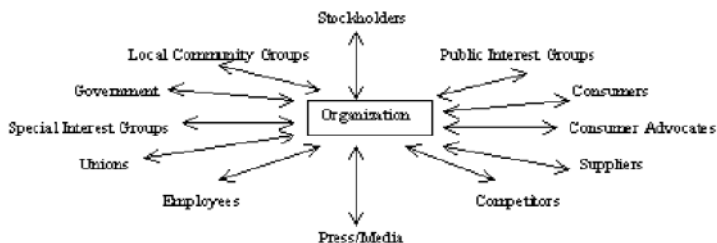
sekumpulan literatur yang berdampak luas terhadap literatur bisnis dan kemasyarakatan (Rowley, 1997). Sejak publikasi makalah *Freeman, Strategic Management: A Stakeholder Approach* (1984), berpengaruh terhadap riset di bidang teori *stakeholder*, semuanya untuk meredefinisi literatur manajemen bisnis. Namun sampai saat ini, ilmuwan administrasi publik gagal mengambil manfaat dari apa yang ditawarkan ilmuwan-ilmuwan tersebut. Hal ini sebagian disebabkan karena bias ontologi/epistemologi yang dengannya riset administrasi publik berpijak (Schrooder 2001). Literatur manajemen stakeholder, sangat mudah beradaptasi dengan format yang memang sesuai kebutuhan administrator sektor publik, khususnya mereka yang sedang mencoba membangun jaringan implementasi.

Bowditch dan Buono (1994) berargumen bahwa pengembangan teori *stakeholder* adalah bagian dan pecahan dari perubahan epistemologi literatur bisnis yang mirip dengan perubahan yang sedang berlangsung dalam administrasi publik ke arah pendekatan jaringan untuk *governance*. Perbedaan model pemegang saham tradisional menurut perspektif *stakeholder* dapat dilihat pada gambar dibawah ini :

Stakeholder Model



Stakeholder Model



Gambar 5.1 perbedaan model Stakeholder

Sumber : *Bowditch* dan *Buono* (1994) dalam

Schrooder (2001)

Menurut *Bowditch* dan *Buono* model *stakeholder* adalah korporasi pelayan dari masyarakat. Model *stockholder* menegaskan bahwa organisasi adalah entitas sentral yang dapat berdampak pada entitas yang berasosiasi langsung dengannya, misalnya pegawai, pemegang saham (*shareholder*) dan *supplier*. Model

stakeholder mencakup beragam kelompok luas”dalam jaringan aktivitas organisasional.

Stakeholder perlu dipahami dengan baik. Ketika organisasi lintas sektor semakin saling tergantung, pengakuan dan pemahaman akan dinamika beragam hubungan yang dihadapi organisasi dalam kehidupan sehari-hari akan sangat kritis bagi manajemen efektif (Wamsley dan Schroeder, 1996; Schroeder, Wamsley, dan Lane, 1996). Trend ini sama dengan peralihan dalam administrasi publik yang meninggalkan pendekatan kotak hitam dalam pengambilan kebijakan dan *governance* ke pendekatan yang lebih inklusif dan deskriptif untuk tujuan merangkul kekayaan hidup organisasional (Schroeder 2001).

Istilah *stakeholder* sudah sangat populer dalam hubungannya dengan berbagai ilmu, khususnya dalam literatur manajemen bisnis. Lembaga-lembaga publik telah menggunakan istilah *stakeholder* ini secara luas ke dalam proses-proses pengambilan dan implementasi keputusan. Secara sederhana, *stakeholder* sering dinyatakan dengan pihak yang terkait dalam kegiatan atau program. Mitchell, Angle dan Wood, (1997) mengidentifikasi berbagai pendapat mengenai

stakeholder ini. Freeman (1984) mendefinisikan *stakeholder* sebagai kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi sedangkan Hill & Jones (1992) mendefinisikan *stakeholder* sebagai konstituen yang mengklaim memiliki legitimasi pada perusahaan. dibentuk berdasarkan eksistensinya dari hubungan pertukaran sumber daya dan masing-masing mengharapkan kepentingannya harus dipenuhi. Memiliki kepentingan dan mempengaruhi suatu organisasi Savage (1991), memberikan dampak atau terkena dampak oleh perusahaan atau organisasi, Bruenner, 1995. Setiap orang atau kelompok memiliki kepentingan secara prosedural dan substantif dalam kegiatan operasi perusahaan, (Donaldson & Preston, 95: 85).

Daniel Star dan Ingie Hovland melihat *stakeholder* sebagai seseorang yang mempunyai sesuatu yang dapat di peroleh atau akan kehilangan akibat dari sebuah proses perencanaan atau proyek. Dalam banyak siklus, mereka disebut sebagai kelompok kepentingan, dan mereka bisa mempunyai posisi yang kuat dalam menentukan hasil suatu proses politik. Clarkson (1994) dalam (Mitchell, Angle dan Wood, (1997) juga

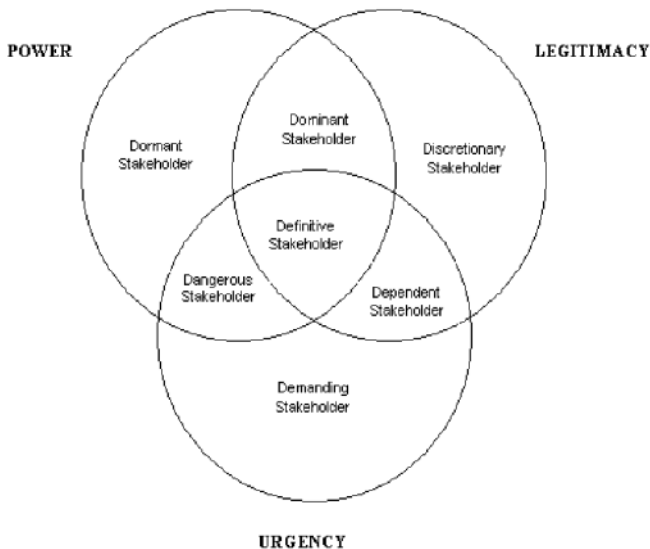
memberikan definisi yang bahkan lebih sempit lagi bahwa *stakeholders* sebagai suatu kelompok atau individu yang menanggung suatu jenis risiko baik karena mereka telah melakukan investasi (material atau pun manusia) di perusahaan, ataupun karena mereka menghadapi risiko akibat kegiatan perusahaan tersebut (*stakeholders non-sukarela*). Selain itu *Derek HT. Walker*, (2000) juga menjelaskan bahwa *stakeholder* yaitu semua orang atau kelompok yang hidupnya atau lingkungan yang terkena proyek, namun tidak menerima manfaat langsung dari proyek itu. Ini mencakup keluarga tim, orang terpengaruh akibat perubahan diperkenalkan, orang yang membeli produk maupun masyarakat setempat yang menikmati produk tersebut.

Dari berbagai definisi *stakeholder* tersebut, dapat disimpulkan bahwa *stakeholder* adalah individu atau kelompok organisasi baik organisasi publik, organisasi swasta, maupun organisasi lainnya yang ada dalam masyarakat yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh suatu kebijakan yang berdampak atau terkena dampak dari suatu kebijakan.

Beberapa penulis telah menyusun tipologi kelas *stakeholder* yang diidentifikasi berdasarkan atribut

berikut ini: (1) kekuasaan stakeholder untuk mempengaruhi orang lain yang terlibat dalam masalah; (2) legitimasi hubungan stakeholder untuk masalah, (3) urgensi klaim stakeholder tentang masalah.

Selanjutnya *Schrooder* (2001) memvisualisasikan ketiga komponen tersebut dalam bentuk gambar seperti di bawah ini



Gambar 5.2 Tipologi Stakeholder

Secara umum, *kekuasaan* dapat didefinisikan sebagai kemungkinan salah satu aktor dalam hubungan sosial akan berada dalam posisi untuk melaksanakan

kehendak sendiri meski. Dengan kata lain kemampuan beberapa aktor untuk mempengaruhi aktor lain untuk melakukan sesuatu walaupun aktor tersebut tidak mampu melaksanakannya. Mereka membedakan kekuasaan berdasarkan jenis sumber daya yang digunakan untuk menjalankan kekuasaan itu yakni, (1) kekuasaan koersif didasarkan pada pengekangan fisik, kekerasan atau paksaan,(2) kekuasaan utilitarian didasarkan pada premis bahwa materi atau sumber daya keuangan dapat digunakan sebagai sumber daya untuk kekuasaan, dan pada akhirnya, kekuatan normatif bergantung pada beberapa aspek sumber daya moral atau simbolis untuk mendorong hasil tertentu.

Legitimasi dapat didefinisikan sebagai persepsi umum atau asumsi bahwa tindakan suatu entitas yang diinginkan tepat, atau tepat dalam suatu sistem dikonstruksi secara sosial lewat norma, nilai, kepercayaan dan definisinya "(*Mitchell, Angle dan wood, 1997*) Oleh karena itu, stakeholder yang sah akan dipandang sebagai memiliki "hak" untuk berpartisipasi.

Akhirnya, *urgensi* ada "ketika hubungan atau klaim yang bersifat sensitif penting untuk stakeholder ". Oleh karena itu, sifat-sifat sensitivitas waktu dan

kekritisannya sangat penting dalam menilai suatu urgensi keseluruhan stakeholder sehubungan dengan proyek tertentu.

Whitehead dan *Blair* (1988) juga menggambarkan berbagai jenis *stakeholder* terkait dengan proses manajemen. Berdasarkan penilaian kesediaan stakeholder untuk bekerja sama, serta kemampuan stakeholder untuk menjadi ancaman bagi organisasi, *Whitehead* dan *Blair* merumuskan empat jenis pemangku kepentingan yang dapat digunakan untuk menjelaskan dan menambahkan lebih mendalam pemahaman tentang jejaring. Model *Whitehead* dan *Blair* (1988) dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

		Stakeholder's Potential for Threat to Organization	
		High	Low
Stakeholder's Potential for Cooperation with the Organization	High	Type 4 MIXED BLESSING Strategy: COLLABORATE ?	Type 1 SUPPORTIVE Strategy: INVOLVE
	Low	Type 3 NONSUPPORTIVE Strategy: DEFEND	Type 2 MARGINAL Strategy: MONITOR

5.3. Tipologi Stakeholder

Pada gambar tersebut di atas, stakeholder yang mendapat skor tinggi untuk potensi kerja sama dan mendapat skor rendah untuk potensi mengancam *stakeholder* ini disebut *stakeholder* “supportif”. *Stakeholders* supportif sesuai labelnya, menyetujui tujuan jaringan dan mau membantu untuk mencapainya. Karena itu strategi terbaik ialah melibatkan stakeholder tersebut dalam aktivitas jaringan. Sebaliknya, *stakeholder* yang memiliki skor potensi mengancamnya tinggi dan rendah skor potensi kerja sama yang rendah disebut stakeholder “*non-supportive*”. Strategi manajemen yang baik terhadap *stakeholder* tersebut adalah mengambil sikap *defensif*. Namun demikian, strategi paling efektif adalah berupaya mengubah status posisi stakeholder tersebut terhadap jaringan.

Stakeholder yang memiliki skor rendah pada kedua dimensi, disebut *stakeholder* *marjinal*. *Stakeholder* kurang mendukung tujuan jaringan. Strategi manajemen terbaik untuk *stakeholder* ini adalah memonitornya, yakni dengan tetap membaca dan terus mengikuti setiap perubahan status *stakeholder* pada dimensi-dimensi tersebut.

Sekalipun kategori dan dimensi acuan tersebut agak lemah, dan potensi *stakeholder* untuk mengubah posisi seiring dengan isu-isu yang berkembang, tinggi, kategori final, *stakeholder* “*mixed-blessing*” mungkin paling dinamis. Karena memiliki skor tinggi untuk kerja sama dan mengancam. Keduanya adalah supportif dan non supportif potensial pada saat bersamaan. Strategi paling tepat untuk kasus tersebut adalah melakukan kolaborasi dengan *stakeholder*. *Stakeholder* tersebut sangat memerlukan orientasi dalam proses manajemen. Hal ini karena manajer harus mencermati kehadiran *stakeholder* dan kehadirannya dibutuhkan dalam program atau kebijakan. Seringkali mencegah *stakeholder* tersebut non supportif akan membebani pajak yang sangat besar pada sumberdaya yang ada.

BAB VI

JOINT VISIONING DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Fasilitator jejaring memerlukan berbagai bentuk perencanaan strategis untuk menentukan misi, tujuan, dan pendekatan organisasi *virtual* baru. Tujuan dari *joint-visioning* adalah merumuskan visi bersama ke sesama *stakeholder* tentang apa tugas jaringan implementasi dan bagaimana jaringan implementasi itu berfungsi. Metode yang dibutuhkan *joint-visioning* adalah pemahaman bersama bagaimana mengembangkan jaringan dan aktivitas-aktivitasnya. Jika dikombinasikan akan membawa *stakeholder* melewati apa yang sering diistilahkan “*proses perencanaan strategis*”.

Olsen Eadie (1982) mendefinisikan proses perencanaan strategis merupakan upaya berdisiplin untuk menghasilkan keputusan pokok dan tindakan yang membentuk dan membimbing sebuah organisasi, yaitu apa yang dapat dilakukannya, dan mengapa ia bertindak seperti itu, seperti pengumpulan informasi dalam skala yang luas, pembangkit dan eksplorasi program tindakan

alternatif, dan implikasi penekanan pada masa depan dari keputusan jangka pendek (*Olsen dan Eadie, 1982*).

Berbagai literatur menunjukkan bahwa perencanaan strategis umumnya meliputi: (1) menetapkan visi bagi organisasi; (2) pemindaian lingkungan eksternal; (3) menilai kemampuan internal, dan (4) menetapkan tujuan, tolok ukur kinerja, dan rencana implementasi.

Hasil yang diinginkan dari perencanaan strategis, adalah bagaimana sumber daya organisasi seperti keuangan, sumber daya manusia, informasi, dan sistem *reward*, bersama dengan struktur dan kultur akan di ubah dalam waktu jangka pendek untuk mencapai tujuan strategis implementasi jangka panjang (*Campbell & Garnett, 1989; Galbraith & Kazanjian, 1986, Hill & Jones, dan Jones, 1995*).

Menurut Baile, pada tahun 1980 organisasi publik mulai mengadopsi ide-ide perencanaan strategis perusahaan dan ide-ide tersebut diterapkan untuk masyarakat dan lembaga pemerintah. Sebagian besar pendekatan yang didasarkan pada model perencanaan strategis perusahaan sebelumnya dan termasuk variasi yang mencatat aspek sektor publik yang unik (Baile,

1980). Perencanaan dan proses implementasi harus memiliki unsur-unsur tertentu yang mencerminkan sifat unik dari organisasi dan lingkungannya (Koteen, 1991). Bryson (1988) juga berpendapat bahwa proses perencanaan strategis dapat memberikan perbaikan kualitatif untuk mendesain institusi publik atas perencanaan jangka panjang konvensional.

Baile (1998) menyimpulkan alasan lambatnya mengadopsi usaha perencanaan strategis sektor publik dibandingkan sektor swasta, dan menemukan beberapa isu yang dianggap penyebab sulitnya menerapkan perencanaan strategis, antara lain: (1) Perencanaan lebih banyak ditentukan oleh siklus penetapan tahunan, (2) Kontrol terhadap sistem administratif di birokrasi agak lemah dibanding dunia bisnis, (3) Kebanyakan organisasi publik tidak memiliki patokan dasar (*bottom-line*), (4) Kemajuan pada masalah-masalah sosial sulit diukur, (5) Hukum dan kebijakan yang dikeluarkan oleh otoritas politik sangat menentukan apa yang dilakukan organisasi publik.

Eldridge (1989) berpendapat bahwa perbedaan kultur menjadi penyebab perbedaan perencanaan strategis dalam sektor bisnis dan pemerintahan sehingga berbeda

pula keberhasilan pelaksanaan rencana strategis. Ia menyebutkan bahwa perbedaan tersebut dikelompokkan menjadi tujuh masalah utama berikut ini.

- a. Persaingan di sektor pemerintah tak seketat di dunia bisnis. Pemerintah hanya bersaing dengan sektor swasta untuk urusan sumber daya, dan di beberapa kasus, misalnya dalam dunia pendidikan yang diprivatisasi. Sebaliknya, dalam banyak hal pemerintah memonopoli beberapa sektor dan tidak ada kekuatan yang dapat mendorong ke arah persaingan. Salah satu alasan utama perencanaan strategis untuk dunia bisnis adalah kompetitif tidak terlalu dirasakan di organisasi pemerintah.
- b. Pengaruh konsumen agak lemah di pemerintah. Pemerintah tidak tergantung pada konsumen untuk soal sumber daya. Penerimaannya berasal dari alokasi dan mereka tidak terpengaruh langsung oleh apa yang dirasakan konsumen terhadap produk atau jasanya. Bahkan, sekalipun kebutuhan konsumen dibebankan ke sebuah lembaga, pemerintah hanya reaktif terhadap kebutuhan itu dan bukan proaktif mengetahui

bagaimana memastikan kebutuhan konsumen, seperti yang dilakukan sektor swasta. Perencanaan strategis di sektor swasta, sangat tergantung bagaimana memastikan kebutuhan pasar akan datang dan dibutuhkan kerja keras untuk memindai lingkungan untuk tujuan tersebut. Bukan mustahil bagi pemerintah memiliki basis konsumen, tetapi mengidentifikasi basis ini dan mengaitkannya dengan tujuan perencanaan strategis adalah sulit di sektor pemerintah.

- c. kinerja pemerintah sulit diukur. Dalam suatu pemecahan kategori kesulitan pengukuran, *Eldridge* menjelaskan bahwa ada hambatan besar dalam *reward* dan *punishment* dalam sistem pemerintah; sebuah unit pemerintah sangat terpengaruh oleh perubahan di kepemimpinannya. Bisnis umumnya menggunakan ukuran finansial untuk mengukur kinerja, dan data untuk ukuran tersebut banyak tersedia. Beberapa lembaga pemerintah dalam posisi ini. Pemerintah merasa sulit membuat patokan untuk mengukur kinerja beberapa

program yang menyediakan jasa, terutama program-program sosial. Pengukuran adalah bagian fundamental kontrol strategis. Tanpa pengukuran, tidak ada sarana umpan balik dan evaluasi dan karena itu strategi akan menjadi stagnan, menjauh dari tujuan yang diinginkan.

- d. Pergantian pemimpin pemerintahan yang sering menyebabkan instabilitas yang menghambat pembangunan dan pemeliharaan arah strategis jangka panjang organisasi. Sebagai contoh, pejabat politik dan yang ditunjuk lebih sering berganti dibandingkan pemimpin di sektor swasta. Perspektif waktu pemimpin politik singkat, mereka memasukkan gagasan dan ingin segera melihat hasilnya. Perspektif jangka pendek ini sangat tidak cocok untuk perencanaan strategis.
- e. Pemerintah memiliki banyak *stakeholder* dan sangat terpengaruh kekuatan dari luar dibanding swasta. Kekuatan politik seringkali memberi tekanan kepada pemerintah melalui konstituen, badan pengawas legislatif, dan *stakeholder* lainnya yang kelak membebani upaya penetapan tujuan yang memakai proses perencanaan

strategis klasik. Sebaliknya, perencanaan strategis sektor bisnis didasarkan pada rasionalitas, dan perencanaan dibuat menggunakan model dan teknik analitis. Politik adalah untuk menjawab pertanyaan alokasi sumberdaya langka, dan keputusannya lebih subyektif dan didasarkan pada logika non rasional.

- f. Pemerintah biasanya memiliki tujuan yang jauh lebih banyak dibandingkan perusahaan swasta. Menghapus atau mempersempit ruang lingkup program pemerintah adalah pandangan yang sulit, karena program tersebut memiliki tujuan-tujuan sosial, misalnya peningkatan sistem pendidikan atau membantu para penganggur mendapatkan lapangan kerja yang layak. Manajer strategis dalam bisnis harus menyesuaikan produk dan jasa untuk secepat mungkin merespon pasar, memberi pertimbangan independen terhadap nilai-nilai kemasyarakatan.
- g. Supervisor pemerintah cenderung menganggap dirinya sebagai spesialis dibandingkan manajer. Manajer fokus bagaimana mengarahkan unit-unit organisasional menghasilkan laba, spesialis

memiliki kewajiban terhadap disiplin tugas. Ide seorang spesialis dikuatkan oleh sifat protektif aturan dan prosedur pelayanan sipil yang mencegah pegawai pemerintah dipecat tanpa proses pembinaan menyeluruh. Semua ini memberi andil rasa stabilitas dan menghindari risiko, yang tidak kondusif bagi semangat inovatif perencanaan strategis (Eldridge, 1989).

Berdasarkan pernyataan tersebut, Baile (1998) dalam disertasinya berjudul *Perencanaan Strategis dalam Organisasi Federal*, membangun sebuah survei empiris / wawancara metodologi yang diterapkan pada delapan belas agen-agen federal. Tujuannya adalah untuk menjawab sejumlah pertanyaan, termasuk kesulitan-kesulitan apa yang yang umumnya dialami untuk melaksanakan perencanaan strategis dalam pengaturan pemerintahan, dan teknik apa yang disarankan untuk mengatasi kesulitan-kesulitan tersebut. Hasilnya menunjukkan bahwa puncak *peringkat kesulitan* untuk perencanaan strategis di sektor publik adalah: (1) Keragaman Stakeholder, (2) Pengukuran Kinerja Sulit ditentukan, (3) Kurangnya dukungan konsisten dari pemimpin organisasi, (4) Keragaman dan Otonomi antara

organisasi sub-unit membuatnya sulit untuk menghasilkan rencana yang koheren, (5) Kurangnya Budaya Organisasi Pendukung Perencanaan Strategis, (6) Kurang Sejalan dengan Otoritas Politik (Baile, 1998)

Faktor-faktor tersebut akan menjadi penghambat suksesnya perencanaan untuk tujuan implementasi di lingkungan berjejaring. Untuk mengatasi kesulitan-kesulitan dalam perencanaan strategis, beberapa ahli menawarkan solusi di antaranya *Bryson* (1988) mengusulkan sebuah model yang berpusat pada isu manajemen. Pengelolaan isu strategis sebagai perhatian utama untuk organisasi publik dan nirlaba juga dianjurkan oleh *Koteen* (*Koteen*, 1991). *Nutt* dan *Backoff* (1993) menawarkan pilihan "tindakan tinggi" strategi tipe untuk organisasi publik yang cocok dengan lingkungan. Ia menurunkan enam belas langkah preskriptif yang dapat diambil untuk memfasilitasi perencanaan strategis di sektor publik. Selanjutnya ia mengelompokkan preskripsi itu menjadi tiga kategori aplikasi: (1) lingkungan publik, (2) faktor transaksional, dan (3) proses organisasional. Preskripsi tersebut adalah berikut ini:

(1) di lingkungan publik

- a) Pahami keyakinan, nilai, dan batasan yang ditimbulkan pengaruh politik dan jaringan otoritas dan sesuaikan proses perencanaan strategis agar memasukkan ketiganya.
- b) Cari tahu kontroversi sesama stakeholder dan jadikan isu sebagai tensi untuk menghalau kekuatan-kekuatan berpengaruh.
- c) Imbangi pengaruh luar dengan membuat kelompok advisaris, kelompok koordinasi antar lembaga, dsb.
- d) Ciptakan peluang negosiasi dan tawar menawar dalam proses.
- e) Banyak-banyak menyampel kejadian, trend, direksi, dan isu dari luar dan sesuaikan rencana implementasi seperlunya.

(2) *Faktor transaksional– untuk menjalin hubungan antar organisasi:*

- a) Gunakan kekuatan memaksa lewat mandat organisasi untuk memperlihatkan bahwa strategi memang dapat diimplementasikan.
- b) Gunakan misi sosial organisasi sebagai kekuatan untuk melaksanakan rencana.

- c) Bangun koalisi kepentingan untuk mengatasi kelambatan implementasi.
- d) Ubah pendekatan secara bertahap
- e) Komunikasikan rencana strategis ke *stakeholder*.

(3) Untuk digunakan pada proses organisasional:

- a) Klarifikasi tujuan strategis
- b) Pertahankan keterlibatan stakeholder diseluruh proses.
- c) Tingkatkan ukuran kinerja untuk perencanaan strategis.
- d) Tingkatkan akuntabilitas untuk mencapai tujuan dan mengimplementasi rencana.
- e) Berikan insentif lebih untuk menciptakan perubahan strategis dalam organisasi.
- f) Bukakan kesempatan partisipasi dalam organisasi untuk meningkatkan buy-in pada perencanaan.

Sementara itu, Baile juga memaparkan teknik yang digunakan dalam keberhasilan perencanaan strategis dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 6.1 Teknik untuk menjamin sukses implementasi perencanaan strategis di sektor publik

Gunakan mandat dan kewajiban organisasional

untuk menggerakkan strategi dan menyelesaikan konflik-konflik tujuan
Pahami keyakinan dan permintaan orang-orang kunci dalam posisi dan otoritas berpengaruh dan sesuaikan proses perencanaan untuk memperhatikannya
Kolaborasi dengan badan pengawas selama perumusan strategi dan proses implementasi
Banyak-banyak menyampel kejadian, trend, dan isu luar dan sesuaikan implementasi seperlunya
Klarifikasi tujuan strategis selama perumusan rencana
Gunakan gagasan untuk menyempurnakan tujuan
Buka kesempatan partisipasi dalam organisasi untuk meningkatkan “buy-in” pada perencanaan
Buat ukuran kinerja untuk mencapai tujuan strategis
Tetapkan akuntabilitas untuk mencapai tujuan dan implementasi rencana
Lakukan perubahan pendekatan secara bertahap
Pertahankan formulasi strategi terbuka dan proses implementasi dan buka peluang negosiasi dan tawar menawar

Buat mekanisme penyangga untuk menangkal pengaruh dari luar terhadap organisasi
Bangun koalisi kepentingan untuk membantu menjaga proses manajemen strategis tetap di jalurnya
Berikan insentif untuk terjadinya perubahan organisasional
Libatkan pimpinan organisasi untuk mendapatkan dukungan internal bagi perencanaan strategis
Gunakan perencanaan strategis untuk memastikan ke kongres bahwa organisasi ini melakukan kerja-kerja bareng
Hubungkan perencanaan strategis dengan struktur alokasi dan sistem kinerja finansial
Buat tujuan dan rencana lintas agar terjalin integrasi antarorganisasi
Buat kesepakatan bermitra dengan <i>stakeholder</i> untuk menyempurnakan implementasi rencana
Titik beratkan pemikiran strategis dan pengembangan manajemen sebagai cara membangun kultur perencanaan

(Baile, 1998)

Tabel 2.5 dapat dijadikan panduan dalam mengatasi kesulitan perencanaan strategis dalam lingkungan berjejaring. Dalam hal membangun jaringan implementasi, akan lebih tepat untuk menyarankan bahwa fasilitator melibatkan masing-masing pemimpin *stakeholder* organisasi, dan melibatkan sumber daya organisasi mereka untuk memperoleh dukungan perencanaan strategis.

Menurut Schrooder (2001) untuk mengetahui misi, visi strategi, struktur organisasi, tugas fungsional, dan tugas dari organisasi virtual baru konsep subnetwork fungsional sangat berguna. *Schrooder* menampilkan suatu metode untuk memvisualisasikan langkah selanjutnya yang dilakukan fasilitator. Kegiatan manajemen pertama kali diidentifikasi adalah kebutuhan untuk mengembangkan kebijakan atau strategi yang akan mendukung integrasi di tingkat pelayanan dan pelaksanaan. Agar kegiatan pengelolaan ini terjadi, definisi masalah dan berbagi program aksi harus disepakati dan dikembangkan pada tingkat keputusan eksekutif. Untuk tujuan jaringan fasilitator cukup mungkin untuk mengatakan bahwa tujuan dari

penetapan tujuan *subnetwork* adalah untuk (1) mengevaluasi semua data terkumpul tentang lingkungan ekonomi politik implementasi potensial, (2) mengembangkan visi dan pendekatan implementasi, dan (3) mengidentifikasi *stakeholder* lainnya yang dapat dilibatkan dalam jaringan perumus tujuan, termasuk menghitung program dan subjaringan implementasi operasional. Langkah pertama, *stakeholder* berkumpul membicarakan kemungkinan implementasi sistem baru, gagasan para *stakeholder* itu mulai mengerucut. Pemahaman tentang bagaimana bentuk system baru tersebut, dan siapa yang bertanggung jawab dimulai dari struktur internal. Kesatuan pandangan ini memudahkan terbangunnya komitmen awal akan sumber daya (ekonomi mulai terbentuk).

Langkah kedua sub jaringan level program adalah penciptaan rencana operasi dan program yang menentukan batasan bagaimana integrasi di level pelayanan kasus perkasus. Keputusan untuk menyusun program adalah itu hasil dari pilihan strategis eksekutif, misalnya staf atas (manajer menengah: ketua program, direktur perencanaan,

deputi anggaran dan direktur program lembaga) merumuskan detail kunci dan domain lembaga terkait bagaimana setiap elemen kebijakan terintegrasi dieksekusi. Manajer tersebut memiliki pengetahuan program dan otoritas yang memadai dari atas yang membantunya membuat komitmen organisasional terhadap aspek-aspek yang ia pertanggungjawabkan atau biasa disebut sebagai subjaringan level program. Bagi fasilitator jaringan, tujuan subjaringan level program berupa: (1) identifikasi kesempatan untuk dikontribusikan dalam membangun jaringan baru, (2) identifikasi kemungkinan hambatan implementasi (di internal organisasinya sendiri dan antar organisasi), (3) identifikasi kemungkinan jalan keluar bagi hambatan tersebut, dan (4) melapor kembali ke jaringan perumus tujuan tentang keputusan level kebijakan yang mungkin dibutuhkan untuk memfasilitasi pengembangan selanjutnya jaringan level program.

Terakhir, di level kontak layanan, ada pengembangan yang disebut subjaringan implementasi operasional. Pada level ini, hubungan operasional untuk operasi perlu dibentuk. Bentuk

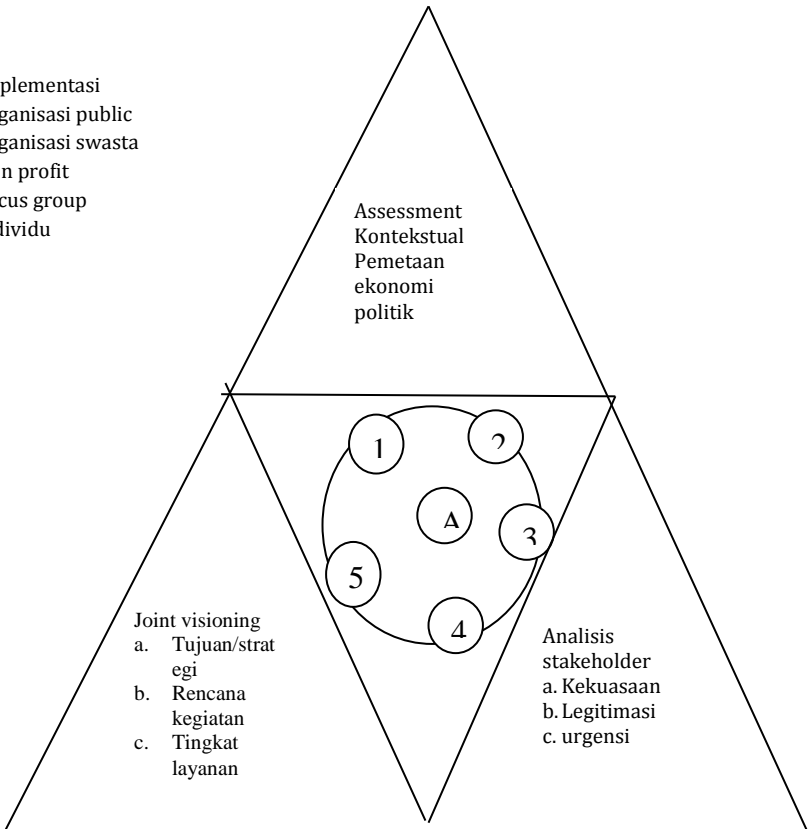
hubungan paling umum adalah distribusi informasi, perjanjian antarinstansi, akses ke semua sumber daya, dan monitoring kinerja. Sukses atau gagal hubungan tersebut dilaporkan ke perwakilan subjaringan level program yang kemudian melaporkan apakah diperlukan keputusan level kebijakan yang lain oleh subjaringan perumus tujuan. Tujuan memfasilitasi *joint visioning* adalah memulai pengembangan ekonomi politik berfungsi yakni sebuah organisasi *virtual* baru. Alasan *Schroeder* tentang versi jaringan implementasi tiga level sangat atraktif bagi tujuan fasilitasi jaringan karena memudahkan adanya konseptualisasi jelas tentang pengembangan sebuah ekonomi politik berjalan. (*Schroeder* 2001) .

Dari berbagai penjelasan-penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa model jejaring dalam implementasi kebijakan memerlukan metodologi atau pendekatan baru dalam pelaksanaan kebijakan, karena tanpa metode atau cara kerja tersebut keberhasilan suatu program sulit dicapai. Untuk lebih jelasnya model

jejaring dengan pendekatan baru dapat dilihat pada gambar dibawah ini:

Model jaringan implementasi kebijakan

- A. Implementasi
- 1. Organisasi public
- 2. Organisasi swasta
- 3. Non profit
- 4. Focus group
- 5. individu



Sumber: diadaptasi dari Schrooder 2001

Gambar tersebut, menunjukkan bahwa model jejaring dengan metodologi barunya termasuk dalam bidang kajian administrasi negara dan salah satu aktivitas administrator selaku birokrasi adalah mengimplementasikan kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik, di samping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, juga dapat dipahami sebagai salah satu lapangan Studi Administrasi Negara sebagai ilmu. Selain itu, pendekatan baru atau metodologi baru dalam model jejaring implementasi kebijakan juga penting dan menjadi kebutuhan untuk diterapkan saat ini khususnya dalam program-program pembangunan karena dalam program-program pembangunan berbagai *stakeholder* ikut terlibat didalamnya. Pembangunan tidak bisa berhasil dilaksanakan dengan baik tanpa melibatkan semua elemen dalam masyarakat.

BAB VI

ANALISIS JARINGAN DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Pendahuluan

Model jaringan dalam implementasi kebijakan memperkenalkan peran baru bagi pemerintah sebagai "fasilitator jaringan" subjek yang bukan saja sebagai agen eksekutif yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program, melainkan juga bertanggung jawab untuk menciptakan insentif dan membangkitkan kerjasama antar pemangku kepentingan, dan untuk mengidentifikasi hambatan yang terjadi. Artinya bahwa kelompok ini bekerja secara kolektif. Ini berarti bahwa sebuah jejaring kebijakan multi organisasi, multi sektor berusaha untuk memaksimalkan pengaruh dan sumber daya yang dimiliki, Schrooder (2001). Berikut ini adalah suatu analisis jaringan dalam implementasi kebijakan pengembangan rumput laut di Kabupaten Bulukumba. Tulisan ini merupakan sebagian dari penelitian saya yang berjudul "analisis jaringan dalam implementasi kebijakan pengembangan rumput laut di Kabupaten Bulukumba" yang dilakukan pada tahun 2014-2015

Latar Belakang

Paradigma pembangunan telah mengalami perubahan, dari pembangunan yang bertumpu pada negara menjadi pembangunan yang bertumpu pada masyarakat atau lebih dikenal dengan istilah pembangunan masyarakat. Pembangunan masyarakat antara lain diarahkan untuk mengentaskan masyarakat dari ketertinggalan dan kemiskinan. Salah satu program pemerintah yang diluncurkan untuk mengurangi ketinggalan/kemiskinan suatu daerah/masyarakatnya adalah program pembangunan kawasan produksi daerah tertinggal

Program ini merupakan program dari kementerian pembangunan daerah tertinggal yang diluncurkan untuk membantu daerah – daerah yang masing tertinggal untuk mengejar ketertinggalannya dari daerah-daerah lainnya yang ada di Indonesia. Program ini melibatkan berbagai organisasi publik dan berbagai sektor dalam implementasinya.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Bulukumba dengan alasan bahwa kabupaten Bulukumba pernah melaksanakan program P2KPDT yaitu pada tahun

2008-2009. Salah satu faktor yang membuat kabupaten Bulukumba keluar dari status daerah tertinggal adalah keberhasilan dalam jaringan implementasi suatu kebijakan. Model *Schroeder* (2001) yang digunakan dalam penelitian ini sangat cocok untuk melihat analisis jaringan dalam implementasi *kebijakan program pengembangan rumput laut*, karena dalam program ini berbagai sektor dan berbagai organisasi ikut terlibat di dalamnya. Schroeder (2001) mengatakan bahwa sebelum suatu kegiatan di implementasikan pertama-tama fasilitator jaringan harus menilai lingkungan yang mengelilingi jaringan implementasi tersebut. Lingkungan yang di maksud menurut Schroeder adalah lingkungan politik dan lingkungan ekonomi yang mengelilingi jaringan implementasi suatu program.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis ingin melihat dari sisi implementasi kebijakan, maka seperti apakah model jaringan dalam implementasi kebijakan pembangunan kawasan produksi daerah tertinggal dengan kegiatan pengembangan rumput laut yang diterapkan di kabupaten Bulukumba? Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan teori Multi Organisasional Multi Sektor *Aaron D. Schroeder* untuk menjelaskan fenomena yang

terjadi dan memvalidasi di kabupaten Bulukumba. Tindakan ini didukung oleh pernyataan *Schroeder* (2001) bahwa dalam implementasi kebijakan itu melibatkan berbagai organisasi, berbagai sektor. Artinya, bahwa para pelaku atau beberapa lembaga, berbagai sektor, berbagai tingkatan ikut berpartisipasi dalam sebuah kebijakan. Ini berarti bahwa sebuah jaringan kebijakan multi organisasi, multi sektor berusaha untuk memaksimalkan pengaruh dan sumber daya yang dimiliki.

Metode Penelitian

penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data observasi, wawancara, dokumentasi, dan analisis eksploratif, deskriptif. Penelitian ini berusaha menjelaskan implementasi pengembangan rumput laut di Kabupaten Bulukumba dengan menggunakan model jejaring multi organisasional multi sektor *Aaron Schrooder*(2001) yang terdiri dari tiga pendekatan yakni: (1) assessment kontekstual-pemetaan lingkungan ekonomi politik jaringan, (2) analisis stakeholder, dan (3) joint visioning.

Pertanyaan pokok pada studi yang dilakukan adalah: Apakah model jejaring multi organisasional, multi sektor dalam implementasi kebijakan pengembangan rumput laut dapat menjelaskan fenomena yang terjadi di Kabupaten Bulukumba? Untuk mendapatkan dukungan data dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara pada sejumlah informan dengan menggali pengalaman-pengalaman yang terkait dengan program pembangunan daerah tertinggal sehingga informasi dan data yang diperoleh dalam format kalimat dan frase. Seperti yang dinyatakan oleh *Miles dan Huberman*, 1992 bahwa data yang diperoleh dari metode kualitatif adalah data dalam bentuk kata-kata dan kalimat dan bukan yang berbentuk rangkaian angka.

Penelitian ini bertujuan untuk memverifikasi model jejaring multi organisasional multi sektor *Aaron Schrooder*. Untuk memverifikasi pendapat Schrooder tentang *assessment kontekstual*-pemetaan lingkungan ekonomi politik, maka dilakukan wawancara dengan Bappeda selaku Fasilitator Jaringan. Pada bagian *assessment kontekstual* ini peneliti memetakan lingkungan jaringan implementasi pengembangan rumput laut sebagai bagian dari program pembangunan daerah

tertinggal, dalam hal ini lingkungan politik dan lingkungan ekonomi, system sosial dan system teknis.

Pertama, lingkungan politik. Yang termasuk dalam lingkungan politik adalah aktor-aktor yang terlibat agar implementasi kebijakan dapat terlaksana. Aktor – aktor tersebut terdiri dari ketua Bappeda, kepala dinas perikanan dan Kelautan, Kepala Bidang Sosek Bappeda, kelompok masyarakat dan pihak swasta

Kedua, lingkungan ekonomi. yang termasuk dalam lingkungan ekonomi adalah sumber daya ekonomi potensial yang mendukung jaringan implementasi. Selanjutnya yang termasuk dalam system sosial adalah komponen primer sosial/ organisasional jaringan implementasi yang harus dibuat. Yaitu berkaitan dengan misi, tujuan, kultur kerja , norma dan nilai-nilai dominan organisasi dalam kaitannya dengan implementasi program.

Ketiga, sistem sosial dan sistem teknis adalah komponen-komponen primer teknik/fungsional yang harus dibuat agar jaringan implementasi beroperasi. Ini berkaitan dengan sistem produksi, teknologi yang digunakan

Selanjutnya untuk memverifikasi pendekatan kedua *Schrooder* yaitu *analisis stakeholder*, penulis menggunakan matriks analisis *stakeholder*. Untuk menganalisis *stakeholder* primer, sekunder dan tersier, penulis menggunakan matriks analisis *stakeholder* dari *Mitchel, Angle dan Wood (1997)* dengan membagi stakeholder berdasarkan tiga atribut yaitu: (1) kekuasaan, (2) legitimasi dan (3) urgensi stakeholder terhadap suatu program.

Stakeholder yang memiliki skor tinggi pada tiga atribut diklasifikasi sebagai *stakeholder* primer atau definitif. Ini adalah stakeholder paling penting dan harus selalu disertakan dalam proses. **Klasifikasi kedua** diberi label *stakeholder* sekunder atau pengharapan. Pemangku kepentingan sekunder adalah *stakeholder* yang mendapat skor tinggi pada dua dari tiga atribut (dominan, berbahaya, tergantung). **Klasifikasi ketiga**, berdasarkan skor tinggi pada hanya satu atribut, merupakan pemangku kepentingan tersier atau tersembunyi (tidak aktif, kebijaksanaan, menuntut). Selanjutnya, untuk menganalisis *stakeholder* yang menjadi ancaman dan yang mau bekerjasama dalam program pembangunan

daerah tertinggal penulis menggunakan matriks *Whitehead* dan *Blair* (1988).

Selanjutnya, untuk memverifikasi pendapat *Schrooder* tentang joint Visioning-perencanaan strategis penulis membagi tiga bagian yaitu:

Pertama, pembentukan sub jaringan perumus tujuan. Dalam hal ini, yang terlibat organisasi publik bertujuan untuk mengevaluasi semua data yang terkumpul tentang lingkungan ekonomi politik implementasi Pengembangan rumput laut . Setelah para *stakeholder* berkumpul membicarakan Pengembangan rumput laut, gagasan para stakeholder mulai muncul, penentuan siapa bertanggung jawab, komitmen awal akan sumber daya mulai ditentukan. Kedua setelah menghasilkan komitmen awal maka ditentukan tanggung jawab setiap departemen. Ketiga level kontak layanan, jaringan implementasi operasional . langkah-langkah yang harus dilakukan dalam bagian ini adalah menciptakan visi ,mendiskusikan visi,mengeksplorasi, menggabungkan dan memprioritaskan visi kemudian memilih visi terbaik

Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang relevan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan studi kasus, peneliti menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses, atau sekelompok individu. Kasus-kasus dibatasi oleh waktu dan aktivitas, dan peneliti mengumpulkan informasi secara lengkap dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan.

Penelitian studi kasus adalah sebuah penelitian yang dibutuhkan untuk meneliti atau mengungkapkan secara utuh dan menyeluruh terhadap ‘kasus’ yang menarik perhatian untuk diteliti. Lebih lanjut, *Creswell* (2010) menyatakan bahwa suatu penelitian dapat disebut sebagai penelitian studi kasus apabila proses penelitiannya dilakukan secara mendalam dan menyeluruh terhadap kasus yang diteliti, serta mengikuti struktur studi kasus seperti yang dikemukakan oleh *Lincoln* dan *Guba* (1985), yaitu: permasalahan, konteks, isu, dan pelajaran yang dapat diambil. Menurut *Yin* (2000), kasus di dalam penelitian studi kasus bersifat kontemporer, masih terkait dengan masa kini, baik yang sedang terjadi, maupun yang selesai namun, masih memiliki dampak yang masih terasa pada saat

dilakukannya penelitian. Oleh karena itu, penelitian studi kasus tidak tepat digunakan pada penelitian sejarah, atau fenomena yang telah berlangsung lama, termasuk kehidupan yang telah menjadi tradisi atau budaya. Sifat kasus yang demikian juga didukung oleh *Creswell* (2010) yang menyatakan bahwa penelitian studi kasus berbeda dengan penelitian *grounded theory* dan fenomenologi yang cenderung berupaya meneliti teori-teori klasik, atau definitif yang telah mapan (*definitive theories*) yang terkandung di dalam objek yang diteliti. Kasus yang dipilih dalam penelitian studi kasus harus dapat menunjukkan terjadinya perubahan atau perbedaan yang diakibatkan oleh adanya perilaku terhadap konteks yang diteliti.

Penelitian studi kasus menggunakan teori yang sudah ada sebagai acuan untuk menentukan posisi hasil penelitian terhadap teori yang ada tersebut. Posisi teori yang dibangun dalam penelitian studi kasus dapat sekedar bersifat memperbaiki, melengkapi atau menyempurnakan teori yang ada berdasarkan perkembangan dan perubahan fakta terkini.

Menurut *Yin*(2003), posisi pemanfaatan teori yang telah ada di dalam penelitian studi kasus

dimaksudkan untuk menentukan arah dan fokus penelitian. Arahan yang dibangun pada awal proses penelitian tersebut sebagai ‘proposisi’. Meskipun tampaknya mirip, peran dan fungsi proposisi memiliki perbedaan yang signifikan dengan hipotesis pada penelitian kuantitatif. Jika hipotesis merupakan jawaban sementara atas pertanyaan penelitian, proposisi dibangun bukan untuk menetapkan jawaban sementara, melainkan merupakan arahan teoritis yang digunakan untuk membangun protokol penelitian. Protokol penelitian adalah petunjuk praktis pengumpulan data yang harus diikuti oleh peneliti agar penelitian terfokus pada konteksnya. Pada proses analisis data, proposisi kembali digunakan sebagai pijakan untuk mengetahui posisi hasil penelitian terhadap teori-teori yang ada. Dengan mengetahui posisi tersebut, dapat ditetapkan apakah hasil penelitiannya mendukung, memperbaiki, memperbaharui, atau bahkan mematahkan teori yang ada. (<http://penelitianstudikamus.blogspot.com/2009/03/penger-tian-penelitian-studi-kasus.html>. diakses september 2013).

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus karena berbagai alasan, *pertama*, karena dengan pendekatan

studi kasus penulis dapat mengungkapkan fakta-fakta , dan menggali secara mendalam informasi dari para informan (stakeholder) yang terlibat dalam **Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang relevan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan studi kasus, peneliti menyelidik secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses, atau sekelompok individu. Kasus-kasus dibatasi oleh waktu dan aktivitas, dan peneliti mengumpulkan informasi secara lengkap dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan.

Penelitian studi kasus adalah sebuah penelitian yang dibutuhkan untuk meneliti atau mengungkapkan secara utuh dan menyeluruh terhadap ‘kasus’ yang menarik perhatian untuk diteliti. Lebih lanjut, *Creswell* (2010) menyatakan bahwa suatu penelitian dapat disebut sebagai penelitian studi kasus apabila proses penelitiannya dilakukan secara mendalam dan menyeluruh terhadap kasus yang diteliti, serta mengikuti struktur studi kasus seperti yang dikemukakan oleh *Lincoln* dan *Guba* (1985), yaitu: permasalahan, konteks, isu, dan pelajaran yang dapat diambil. Menurut Yin

(2000), kasus di dalam penelitian studi kasus bersifat kontemporer, masih terkait dengan masa kini, baik yang sedang terjadi, maupun yang selesai namun, masih memiliki dampak yang masih terasa pada saat dilakukannya penelitian. Oleh karena itu, penelitian studi kasus tidak tepat digunakan pada penelitian sejarah, atau fenomena yang telah berlangsung lama, termasuk kehidupan yang telah menjadi tradisi atau budaya. Sifat kasus yang demikian juga didukung oleh *Creswell* (2010) yang menyatakan bahwa penelitian studi kasus berbeda dengan penelitian *grounded theory* dan fenomenologi yang cenderung berupaya meneliti teori-teori klasik, atau definitif yang telah mapan (*definitive theories*) yang terkandung di dalam obyek yang diteliti. Kasus yang dipilih dalam penelitian studi kasus harus dapat menunjukkan terjadinya perubahan atau perbedaan yang diakibatkan oleh adanya perilaku terhadap konteks yang diteliti.

Penelitian studi kasus menggunakan teori yang sudah ada sebagai acuan untuk menentukan posisi hasil penelitian terhadap teori yang ada tersebut. Posisi teori yang dibangun dalam penelitian studi kasus dapat sekedar bersifat memperbaiki, melengkapi atau menyempurnakan

teori yang ada berdasarkan perkembangan dan perubahan fakta terkini.

Menurut *Yin* (2003), posisi pemanfaatan teori yang telah ada di dalam penelitian studi kasus dimaksudkan untuk menentukan arah dan fokus penelitian. Arah yang dibangun pada awal proses penelitian tersebut sebagai ‘proposisi’. Meskipun tampaknya mirip, peran dan fungsi proposisi memiliki perbedaan yang signifikan dengan hipotesis pada penelitian kuantitatif. Jika hipotesis merupakan jawaban sementara atas pertanyaan penelitian, proposisi dibangun bukan untuk menetapkan jawaban sementara, melainkan merupakan arahan teoritis yang digunakan untuk membangun protokol penelitian. Protokol penelitian adalah petunjuk praktis pengumpulan data yang harus diikuti oleh peneliti agar penelitian terfokus pada konteksnya. Pada proses analisis data, proposisi kembali digunakan sebagai pijakan untuk mengetahui posisi hasil penelitian terhadap teori-teori yang ada. Dengan mengetahui posisi tersebut, dapat ditetapkan apakah hasil penelitiannya mendukung, memperbaiki, memperbaharui, atau bahkan mematahkan teori yang ada. (<http://penelitianstudikasu.blogspot.com/2009/03/penger>

tian-penelitian-studi-kasus.html. diakses september 2013).

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus karena berbagai alasan, *pertama*, karena dengan pendekatan studi kasus penulis dapat mengungkapkan fakta-fakta, dan menggali secara mendalam informasi dari para informan (stakeholder) yang terlibat dalam implementasi program pengembangan rumput laut di kabupaten Bulukumba, kedua teori yang digunakan adalah termasuk teori mutakhir dalam studi jejaring

Fokus penelitian

Penelitian ini merupakan suatu kajian *network* (jejaring) dalam implementasi kebijakan yang berfokus pada pendekatan baru dalam model jejaring yaitu *assessment kontekstual*-pemetaan ekonomi politik, *analisis stakeholder*, dan *joint visioning*.

Informasi dan data akan diperoleh dengan menganalisis pendekatan tersebut dalam implementasi program pengembangan rumput laut di kabupaten Bulukumba. Sedangkan unit analisis dalam penelitian ini adalah *stakeholder-stakeholder* yang terlibat. Dalam hal ini, tim program pengembangan rumput laut. Data dan

informasi dari *stakeholder-stakeholder* yang terkait akan dianalisis secara komprehensif dengan demikian akan memverifikasi model jejaring multi organisasional, multi sektor *Aaron Schrooder*.

Sumber data dan teknik pengumpulan data

Sumber data penelitian ini terdiri atas data primer yaitu data pokok yang diperoleh melalui wawancara dengan *stakeholder* yang terlibat dalam pembangunan daerah tertinggal dan data sekunder yang diperoleh melalui sumber bacaan berupa dokumen – dokumen yang terkait dengan program pengembangan rumput laut.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini mengacu pada pendapat *Creswell* (2010), bahwa dalam penelitian kualitatif terdapat empat jenis strategi dalam pengumpulan data yaitu

1. observasi kualitatif. Merupakan observasi yang dilakukan dengan cara peneliti langsung turun kelapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu di lokasi penelitian.
- 2 Wawancara. Dalam wawancara kualitatif peneliti melakukan *face to face interview*, wawancara berhadapan-hadapan dengan

- partisipan, mewawancarai mereka dengan telepon atau terlibat dalam fokus group interview yang terdiri dari beberapa orang.
3. Dokumen-dokumen kualitatif. Selama proses penelitian, peneliti juga mengumpulkan data melalui dokumen-dokumen yang berkaitan dengan program pengembangan rumput laut
 - 4 Materi *audio* dan *visual*. Peneliti mendapatkan informasi dan pendapat informan termasuk keadaan lokasi penelitian yang direkam dalam bentuk foto dan *tape recorder*.

Instrumen penelitian

Dalam penelitian kualitatif peran peneliti sebagai instrumen penelitian merupakan konsistensi dalam kapasitasnya sebagai peneliti. Instrumen penelitian ini adalah peneliti sendiri (human instrumen). Hal ini sejalan dengan Saefullah (1993) bahwa dalam penelitian kualitatif, seorang peneliti adalah juga instrumen penelitian. Keabsahan data dan informasi data yang dikumpulkannya sangat bergantung pada keahlian, kecakapan dan pengalaman penelitian serta karakteristik lapangan tempat penelitian dilakukan.

Teknik Analisis Data dan Keabsahan Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis kualitatif. Analisis data dalam penelitian kualitatif pada prinsipnya dilakukan setiap saat selama penelitian berlangsung (*Bogdan dan Bikley, 1992, Creswell, 1994, Lincoln dan guba 1985, Nasution 1986, Khairil 2006*). Salah satu ciri penelitian kualitatif adalah peneliti merupakan instrumen utama dalam proses penelitian. Oleh karena itu, analisis data dilakukan sejak penelitian ini berlangsung hingga berakhirnya proses pengumpulan data.

Sedangkan teknik analisis data yang digunakan seperti yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1984) yaitu (1) reduksi data, (2) display data dan (3) penarikan kesimpulan. Uji kepercayaan dilakukan seperti Sugiyono (2007) memperpanjang pengamatan, meningkatkan ketekunan, triangulasi dan analisis kasus negatif yang digunakan mencari data yang berbeda atau bahkan bertentangan dengan data yang ditemukan.

1. Assessment Kontekstual–memahami konteks lingkungan, mengidentifikasi stakeholder dalam implementasi kebijakan.

Pembangunan daerah tertinggal di kabupaten Bulukumba pada tahun 2008 berfokus pada program kementerian pembangunan daerah tertinggal yang disebut P2KPDT. Program ini berfokus pada kegiatan pengembangan budidaya rumput laut. Sasaran program P2KPDT ini adalah masyarakat pesisir yang ada di kabupaten Bulukumba. Karena dari hasil identifikasi pemerintah daerah Bulukumba bahwa daerah-daerah yang masih tertinggal di kabupaten Bulukumba tahun 2008 berada di pesisir pantai yang ada di kabupaten Bulukumba.

Dilihat dari aspek politik implementasi kebijakan pembangunan daerah tertinggal tertuang dalam Kepmen PDT Nomor 07/PER/M.DT/2007 tentang perubahan keputusan menteri negara pembangunan daerah tertinggal Nomor 001/KEP/M-PDT/II/2005 tentang strategi nasional pembangunan daerah tertinggal. Selain itu terdapat peraturan menteri Negara pembangunan daerah tertinggal nomor 02/PER/M-PDT/I/2008 tentang pedoman umum pelaksanaan

bantuan sosial kementerian pembangunan daerah tertinggal tahun 2008 dan Nomor 10/PER/M-PDT/V/2008 tentang perubahan atas peraturan menteri Negara pembangunan daerah tertinggal nomor 2/PER/M-PDT/I/2008.

Program P2KPDT yang dilaksanakan di kabupaten Bulukumba menuntut peranan yang lebih besar dari pemerintah daerah dalam pengelolaannya. Peranan pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa daerah pun diberi kewenangan dalam menjalankan otonomi seluasnya-luasnya, kecuali urusan yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat Pasal 18A Ayat (2) menyatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Oleh karena itu, dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mempertegas kewenangan tersebut. Dalam Ayat (1) disebutkan bahwa daerah yang

memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut.

Pasal 1 Angka (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2010 tentang Mitigasi Bencana di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menerangkan bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan suatu proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil antarsektor, antara pemerintah dan pemerintah daerah, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat .

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga diatur mengenai pengelolaan dan pemanfaatan wilayah laut oleh daerah. Dalam Pasal 18 dijelaskan bahwa :

- 1) daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut,
- 2) daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan,

- 3) kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut. b) pengaturan administratif, c) pengaturan tata ruang, d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah, e) ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan f) ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.
- 4) kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah 13 perairan kepulauan untuk provinsi dan $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.
- 5) apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya. Wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antara 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud,

- 6) ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil,
- 7) pelaksanaan ketentuan sebagaimana di maksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang- perundangan.

Berdasarkan hal tersebut, secara khusus pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Dalam Pasal 5 diatur mengenai proses pengelolaan yang meliputi: kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Atas dasar peraturan tersebut, pemerintah daerah kabupaten Bulukumba sangat merespon program P2KPDT yang memang peruntukannya untuk masyarakat miskin dan di kabupaten Bulukumba wilayah-wilayah yang termasuk dalam kategori miskin lebih banyak

berdomisili di pesisir pantai. Oleh karena, itu salah satu program yang cocok dikembangkan untuk wilayah pesisir pantai adalah budidaya rumput laut. Pengembangan budidaya rumput laut merupakan salah satu alternatif pemberdayaan masyarakat pesisir yang mempunyai keunggulan dalam hal : (1) produk yang dihasilkan mempunyai kegunaan yang beragam, (2) tersedianya lahan untuk budidaya yang cukup luas serta (3) mudahnya teknologi budidaya yang diperlukan (Departemen Kelautan dan Perikanan, 2001).

Lingkungan ekonomi dalam program P2KPDT di kabupaten Bulukumba adalah berkaitan dengan sumber daya alam yang mendukung jaringan. Kabupaten Bulukumba memiliki potensi sumber daya alam yang luas dalam bidang kelautan. Jika ditinjau dari segi geografis, kabupaten Bulukumba adalah salah satu kabupaten yang sangat potensial dari aspek kelautan dan perikanan. Daerah ini terletak antara dua buah lautan yaitu laut Flores dan teluk Bone. Posisi strategis ini memungkinkan kabupaten Bulukumba untuk menjadi pusat pelayanan maritim untuk kawasan selatan Sulawesi Selatan, bahkan dengan posisi ini, Bulukumba

diproyeksikan untuk menjadi pusat pelayan pada bagian timur Indonesia.

Untuk sub sektor budidaya laut khususnya budidaya rumput laut subsektor ini merupakan subsektor yang sangat agresif dalam peningkatan produksi. Pada tahun 2010 produksi rumput laut baru mencapai 7.214,8 ton. Namun pada tahun 2011 meningkat menjadi 14.033,1 ton dan pada tahun 2012 kembali meningkat dengan produksi sebesar 16.583,5 ton atau sebesar 297,3 %. Peningkatan yang fantastis ini karena banyak nelayan dan masyarakat lain non perikanan yang berpindah menjadi pembudidaya rumput laut sehingga terjadi ekstensifikasi dan intensifikasi budidaya. Peralihan pekerjaan ini terjadi karena berbudidaya rumput laut cukup mudah dengan modal dan resiko usaha yang lebih kecil, ditambah dengan arti penting komoditas ini sebagai komoditas ekspor semakin menempatkannya sebagai komoditas andalan untuk penghasil devisa. Pengembangan rumput laut ini berkontribusi besar terhadap penyerapan tenaga kerja di kabupaten Bulukumba. Pada tahun 2012 jumlah tenaga kerja yang terserap sekitar 3.204 Rumah Tangga Perikanan (RTP) atau 9.612 orang. Selain itu, kualitas rumput laut di

kabupaten Bulukumba terkenal oleh kalangan eksportir lebih berkualitas dibanding dengan daerah lainnya. Posisi ini juga sangat mendukung provinsi Sulawesi Selatan sebagai daerah penghasil rumput laut di Indonesia, bahkan penghasil rumput laut terbesar kedua didunia setelah *Philphine* untuk *euchema* (Dinas Kelautan dan Perikanan Bulukumba 2014)

Program pengembangan budidaya rumput laut melibatkan banyak aktor atau lembaga dalam implementasinya. Aktor atau lembaga tersebut meliputi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah , Dinas Perikanan dan Kelautan kabupaten Bulukumba, beberapa camat, pihak swasta, serta beberapa kelompok masyarakat.

Badan perencanaan dan pembangunan daerah sebagai lembaga teknis daerah yang bertanggung jawab terhadap perencanaan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam pasal 14 , ayat (1), Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah urusan perencanaan dan pengendalian pembangunan. Kewenangan perencanaan pengendalian tersebut kemudian dipertegas kembali

dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dari 26 (dua puluh enam) urusan sesuai dengan pasal 7, ayat (2), BAPPEDA sebagai salah satu lembaga teknis daerah yang merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah, mengemban 3 (tiga) urusan wajib yang wajib dilaksanakan,(1) yaitu urusan penataan ruang, (2) perencanaan pembangunan dan (3) urusan statistik.

Berkaitan dengan program P2KPDT di kabupaten Bulukumba bagi Bappeda kabupaten Bulukumba program ini sangat penting apabila dipandang dari tujuannya. program ini merupakan salah satu langkah strategis yang ditempuh pemerintah dalam rangka upaya mengatasi kemiskinan secara nasional termasuk kabupaten Bulukumba. Artinya, tujuan umum dari program P2KPDT ini adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berfokus pada pemenuhan kebutuhan dasar dan peningkatan kualitas hidup manusia. Lahirnya kebijakan dari Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal ini P2KPDT berupa program pengembangan budidaya rumput laut. Adanya program

tersebut, merupakan langkah baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam upaya mengejar ketertinggalan suatu daerah. Demikian pula, pemerintah kabupaten Bulukumba bersinergi dengan program kementerian dalam upaya untuk mensejahterakan masyarakat pesisir, khususnya petani rumput laut di kabupaten Bulukumba ini, apalagi dengan melihat potensi daerah yang dimiliki kabupaten Bulukumba yang menggunggulkan komoditas rumput laut ini.

Bappeda kabupaten Bulukumba memiliki kekuasaan besar terhadap program ini. Sebagai koordinator pembangunan di kabupaten, Bappeda turun langsung memonitoring pelaksanaan program ini. Ia memfasilitasi beberapa instansi dan kelompok masyarakat dalam mendorong pelaksanaan program P2KPDT di kabupaten Bulukumba. Bappeda turun langsung memonitoring pelaksanaan program ini ke kelompok sasaran. Selain itu, bappeda juga turut merespon dan mendorong program sejenis untuk keberlanjutannya walaupun bukan lagi dari anggaran kementerian pembangunan daerah tertinggal, tetapi berupaya memasukkan dalam anggaran APBD kabupaten Bulukumba.

2. *Joint Visioning* dalam Implementasi Kebijakan.

Proses *joint visioning* dalam implementasi kebijakan pembangunan daerah tertinggal di kabupaten Bulukumba melibatkan semua *stakeholder* yang terkait, bukan hanya *stakeholder* dari pihak pemerintah melainkan juga dari kelompok masyarakat. Berdasarkan data yang ada, terdapat tiga tahapan yang dilakukan pemerintah kabupaten Bulukumba dalam pelaksanaan program pengembangan rumput laut. Tahapan tersebut adalah:

- a). pembentukan jaringan sub perumus tujuan, yang terlibat didalamnya adalah Bappeda dan Dinas Perikanan dan Kelautan Bulukumba,
- b). pembentukan sub jaringan implementasi program,
- c). pembentukan jaringan implementasi operasional.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat *Schrooder* (2001) bahwa dalam proses *joint visioning* perlu dibentuk sub-sub jaringan untuk mempermudah pelaksanaan kegiatan.

Ketiga subjaringan yang terbentuk terkoordinasi dengan baik. Hal pertama yang dilakukan oleh Bappeda dalam merespon kegiatan ini adalah ikut melibatkan

kelompok sasaran untuk ikut rembuk dalam program tersebut. Berdasarkan data yang ada, tingkat partisipasi kelompok sasaran dalam program pengembangan rumput laut di kabupaten Bulukumba cukup tinggi.

Partisipasi bisa dipahami dari perspektif teori pluralism dan demokrasi langsung (*Meyer 1997*). Dalam perspektif teori pluralism konsep partisipasi di fokuskan pada refresentasi kepentingan terutama melalui kelompok-kelompok kepentingan dan struktur politik lainnya. Sedangkan partisipasi merupakan sebuah bentuk keterlibatan dan pengaruh langsung individu atas pengambilan sebuah keputusan. Dari berbagai perspektif yang ditawarkan oleh Meyer pada proses *joint visioning* dalam implementasi kebijakan pembangunan daerah tertinggal di kabupaten Bulukumba cenderung menggunakan perspektif yang kedua yaitu sebuah bentuk keterlibatan langsung masyarakat.

Partisipasi masyarakat mempunyai peranan yang sangat penting karena a)partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal. b)

masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk proyek yang dilaksanakan dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut, c). timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri. (*Conyers 1994*).

Partisipasi masyarakat kelompok sasaran dalam program pengembangan rumput laut di kabupaten Bulukumba yakni ikut memberikan masukan-masukan terkait dengan program rumput laut tersebut. Selain itu, masyarakat ikut aktif dalam forum-forum yang dilaksanakan oleh Bappeda dalam membahas kegiatan program pengembangan rumput laut tersebut. Masyarakat juga berpartisipasi dalam pelatihan-pelatihan dalam meningkatkan pengetahuan dan kemampuan mereka dalam pengelolaan rumput laut, baik yang diadakan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan kabupaten Bulukumba maupun yang diadakan oleh Bappeda sebagai Fasilitator jaringan.

Peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses implementasi program pengembangan rumput laut merupakan unsur yang sangat penting dalam pemberdayaan masyarakat pesisir. Karena masyarakatlah yang mengetahui sendiri tentang apa yang dibutuhkan dan apa yang menjadi kepentingan dalam hidupnya.

Selain tingkat partisipasi masyarakat, hal lain yang cukup mendorong keberhasilan program ini adalah pengawasan yang dilakukan oleh baik bagian pengembangan program, dalam hal ini Dinas Perikanan dan Kelautan kabupaten Bulukumba, juga monitoring langsung yang dilakukan oleh Bappeda sebagai fasilitator jaringan.

Stoner (1989) secara gamblang menjelaskan tiga jenis pelaksanaan pengawasan sebagai berikut: pelaksanaan pengawasan dapat dilakukan pada saat awal kegiatan yaitu dengan penetapan orang-orang, anggaran dan metode kegiatan kemudian dapat dilaksanakan pada saat pelaksanaan atau operasional yang membandingkan antara kegiatan dan standar kemudian pada saat setelah suatu kegiatan selesai dilaksanakan. Selain itu, pengawasan dapat dilakukan dalam bentuk dan teknik sebagaimana yang dijelaskan oleh *Ndraha* (2000) yakni

pengendalian. Pengawasan, evaluasi, *supervise*, *audit* dan *appraisal*.

Terkait dalam program pengembangan rumput laut di kabupaten Bulukumba, bappeda sebagai fasilitator jaringan turun langsung mengawasi pelaksanaan program baik sebelum program di mulai maupun setelah program dilaksanakan. Pengawasan yang dilakukan oleh Bappeda dilakukan secara langsung kepada kelompok sasaran sehingga ketika ada gejala yang timbul di masyarakat /kelompok sasaran menemui kendala atau masalah dalam pelaksanaan program tersebut Bappeda langsung berkoordinasi dengan Dinas perikanan dan Kelautan Kabupaten bulukumba untuk mencari solusi yang baik terkait masalah tersebut. artinya bahwa Bappeda sangat proaktif dalam merespon program ini.

Kesimpulan

model jejaring dalam implementasi kebijakan pembangunan daerah tertinggal khususnya program pengembangan rumput laut di kabupaten Bulukumba sudah sesuai dengan model *Multi Organisasional Multi Sektor*. Program pengembangan rumput laut sebagai bagian dari P2KPDT berjalan sesuai dengan model yang

di tawarkan oleh *Schrooder*. Pada bagian assessment kontekstual dalam mengidentifikasi stakeholder ditemukan bahwa semua *stakheolder* yang terlibat baik dari kelompok pemerintah maupun dari kelompok masyarakat turut berpartisipasi secara aktif dengan program tersebut sehingga saling bersinergi antara pemerintah masyarakat membuat program ini berhasil mengeluarkan Bulukumba dari status sebagai daerah tertinggal. Pendekatan visi bersama sebagai salah satu model yang ditawarkan *Schrooder* untuk kabupaten Bulukumba juga menjadi faktor penentu keberhasilan program ini. Jejaring antar sub jejaring mulai dari sub jejering perumus tujuan, jejaring implementasi program serta jejaring implementasi operasional saling bersinergi. Jadi ketika terjadi masalah pada tingkat sub jejaring implementasi operasional langsung dapat diketahui pokok masalahnya. Selain itu, salah satu point yang membuat jejaring implementasi ini berhasil adalah fungsi jejaring perumus tujuan yang cukup aktif melaksanakan fungsinya dan melakukan pengawasan langsung terhadap kegiatan di lapangan tanpa harus menunggu laporan dari sub jejaring implementasi program. Point inilah yang agak berbeda dengan apa

yang ditawarkan dalam model MULTI ORGANISASIONAL MULTI SEKTOR. Menurut model ini ketika terjadi masalah pada jejaring sub operasional maka ia harus melaporkan ke jejaring implementasi program dan jejaring implementasi program melaporkan jejaring sub perumus tujuan yang selanjutnya perumus tujuan yang harus mengevaluasi dan memberikan solusi terhadap masalah yang muncul pada tingkat implementasi operasional. Sebagai tambahan bahwa Kabupaten Bulukumba dalam implementasi P2KPDT, ketika kegiatan ini berakhir pemerintah Kabupaten Bulukumba tetap melanjutkan program ini dengan sasaran kelompok masyarakat yang belum menerima bantuan dengan menganggarkan dari APBD kabupaten Bulukumba.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Jamaluddin, 2011. *Perilaku Birokrasi dan Pengambilan Keputusan*, Badan Penerbit Universitas Negeri Makassar
- Arif Budiman. 1995. *Teori Pembangunan Dunia ketiga*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Baile, Kenneth. 1998. *A Study of Strategic Planning in Federal Organizations*. Dissertation. Virginia Tech.
- Barret, S. and Fudge, C.1981. *Policy and Action: Essays on the Implementation of Battle to Clean-up Cold-War Waste.* Fordham Environmental Law Journal, Spring (8): 277.
- Blair, John D. and Carlton J. Whitehead. 1988. "Too Many on the Seesaw: Stakeholder Diagnosis and Management for Hospitals." *Hospital and Health Services Administration*, 33(2): 153-166.
- Bowditch, James L. and Anthony F. Buono. 1994. *A Primer on Organizational Behavior*, 3rd Edition. New York, NY: John Wiley and Sons, Inc.
- Bryant, C dan LG. White, 1987, *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, alih bahasa Rusyanto LP3ES, Jakarta.
- Bryant, C. and White. G. Louise 1987. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Penerjemah Rusyanto. L. Simatupang. LP3ES. Jakarta.
- Bryson, J. M. (1988). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey Bass.
- Budiman Arief, 1995, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Caiden, G.E, 1982. *Public Administration. Second Edition*. California: Palisades Publisher.

- Campbell, R. W., & Garnett, J. L. (1989). *Implementing Strategy: Models and Factors*. In J. Rabin, G. J. Miller, & W. B. Hildreth (Eds.), *Handbook of strategic management* (pp. 257-278). New York: Marcel Dekker.
- Carlsson, Lars. 2000. *Policy Network as Collective Action*, *Policy Studies Journal*, Vol. 28, No. 3 : 502-520.
- Cheema, G.S. 2007. *Lingking Governments and Citizens Through Democratic Government dalam Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens 7th Global Forum Reinventing Government Building Trust in Government*, United nations.
- Conyers, W John, 2010. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Penerjemah Ahmad Fawaid. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Cresswell, W John, 2010. *Research Design :Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, danMixed*.penerjemah Ahmad Fawaid. Pustaka pelajar. Yogyakarta.
- deLeon, Peter. 1992. "The Democratization of the Policy Sciences." *Public Administration Review*, 52: 125-129.
- Derek, Walker.2000, *Case Studies: Client/Customer or Stakeholder Focus/ ISO 14000 EMS as A construction Industry Case Study is Based at RMIT University Melbourne*. Australia.
- Donaldson, Thomas, and Lee E. Preston. 1995. "The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications." *Academy of Management Review*, 20(1): 65-91.
- Doreian, Patrick, and Katherine L. Woodard. 1992. "Fixed List versus Snowball Selection of Social Networks." *Social Science Research*, 21: 216-233.

- Edward III, George C. (1980), *Implementing public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington.
- Eldridge, W. H. 1989. *Why Angels Fear to Tread: A Practitioner's Observations and Solutions on Introducing Strategic Management to a Government Culture*. In J. Rabin, G. J. Miller, & W. B. Hildreth (Eds.), *Handbook of strategic management* (pp. 319-336). New York: Marcel Dekker.
- Elmore, R.F. 1979 "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions," *Political Science Quarterly*, 94(4) pp. 601-16.
- Fischer, F. 1993. "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: Forms of Government Action. Washington, D.C: National Academy of Public Francisco: Jossey Bass.
- Frederickson, G. 2003. *Administrasi Negara Baru*. terjemahan Al. Ghozei Usman. PT. Pustaka.LP3ES. Jakarta.
- Freeman, R. Edward. 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston, MA: Pitman.
- Galbraith, J. R., & Kazanjian, R. K. (1986). *Strategy Implementation: Structure, Systems and Processes*. St. Paul, MN: West.
- Goldenberg, Sheldon. 1992. *Thinking Methodologically*. New York, NY: Harper Collins Press.
- Grindle, Marilee S. (1980), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New jersey.
- Guba, Egon G. and Yvonna S. Lincoln. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Hanf, K.I. and L.J., O'Toole Jr., 1982 "Revisiting Old Friends: Networks, Implementation Structures

- and The Management of Interorganizational Relations*, "European Journal of Political Research, 21(1-2) pp. 163-80.
- Hanf, K.I. and Th.A.J. Toonen. (eds.) 1985. *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Nijhoff.
- Henry. Nicholas. 1988. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*. Penerjemah. Luciana D. Lontoh. CV Rajawali. Jakarta.
- Hill, Michael, ed. (1993), *The Policy Process* 4th edition, London: Pearson-Longman.
- Hjern, B. dan D.O. Porter 1981. *Implementation and Structures: A New Unit of Administrative Analysis Organization Studies*.
- Hogwood, Brian W. dan Lewis A. Gunn, (1983), *Policy Analysis For The Real World*, Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Oxford.
- Hydroelectric Relicensing." *Energy Law Journal*, implications for strategic management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(2), 209-231.

Biodata Penulis



MULIANI S. Lahir di Bulukumba 01 Juni 1976 pengampuh matakuliah analisis kebijakan Publik dan implementasi kebijakan publik pada program Magister Administrasi Publik STISIP Muhammadiyah Rappang.

Yang bersangkutan menamatkan S-1 pada jurusan politik pemerintahan FISIPOL Universitas Hasanuddin pada tahun 1999, kemudian mendapatkan Magister dibidang administrasi pembangunan di Universitas Hasanuddin pada tahun 2004. Gelar Doktor dalam bidang Administrasi Publik di raih pada tahun 2015 di Universitas Hasanuddin. Pada program S-1 ia mengampu mata kuliah pengantar Ilmu Pemerintahan, Pemerintahan Nasional dan teori Perbandingan Pemerintahan serta Ekologi Pemerintahan di STISIP Muhammadiyah Rappang.

Realitas implementasi program sektor publik saat ini cukup simpel: suatu implementasi yang dilaksanakan untuk "meningkatkan publik good" membutuhkan keterlibatan stakeholder dari berbagai organisasi publik dan swasta (Schrooder 2001). Artinya bahwa untuk mencapai tujuan pelaksanaan kebijakan dalam pengaturan organisasi yang kompleks perlu suatu pendekatan baru, pendekatan ini harus bekerja untuk memenuhi peran besar ekstra organisasi aktor, peran administrator baru sebagai jaringan fasilitator dan tetap memberikan kemampuan untuk merencanakan dan melaksanakan proyek. Peran baru administrator dalam model jaringan implementasi kebijakan publik akan di kaji lebih mendalam dalam buku ini dengan mengangkat studi pelaksanaan model jaringan dalam implementasi kebijakan program pengembangan rumput laut di Kabupaten Bulukumba.

Semoga buku ini dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi perkembangan ilmu pengetahuan sosial dan dunia pengetahuan pada umumnya.

Al-Jahid

